

*INFORME de fiscalización especial sobre determinación y seguimiento de las operaciones recíprocas Instituto Nacional de Empleo-Tesorería General de la Seguridad Social, examinado por la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas.*



El PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a) y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo dispuesto en los artículos 9.1., 11.b), 12 y 14.1 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, en especial los artículos 27, 28.1., 31.b) y d), 34, 41 y 44 de dicha Ley, en relación con los resultados de la fiscalización especial sobre "Determinación y seguimiento de las operaciones recíprocas Instituto Nacional de Empleo-Tesorería General de la Seguridad Social", HA ACORDADO, en sesión celebrada el día 20 de diciembre de 1995, APROBAR el presente informe y su ELEVACIÓN

**A LAS CORTES GENERALES**

**Capítulo 1**

Introducción

- 1.1. Antecedentes
- 1.2. Iniciativa de la fiscalización
- 1.3. Objetivo
- 1.4. Alcance y período analizado
  - 1.4.1. Alcance
  - 1.4.2. Período analizado
- 1.5. Marco legal
- 1.6. Colaboración

**Capítulo 2**

Operaciones recíprocas INEM-TGSS. Documento de conciliación que las recoge. Conceptos que comprende

- 2.1. Introducción
- 2.2. Operaciones que comprenden los documentos de conciliación de las cuentas de relación
- 2.3. Conciliación

**Capítulo 3**

Procedimientos de gestión administrativa de las operaciones recíprocas en las direcciones provinciales del INEM y de la TGSS

- 3.1. Gastos.
  - 3.1.1. Gastos de prestaciones de desempleo total o parcial. Pago directo y Pago delegado

- a) Procesos de gestión administrativa
- b) Conciliación de la información
- c) Cuantificación y origen de las diferencias en los importes de las prestaciones de desempleo registrados en ambas Entidades

- 3.1.2. Cotización a la Seguridad Social por los perceptores de las prestaciones de desempleo

- a) Procesos de gestión administrativa
- b) Conciliación de la información
- c) Cuantificación y origen de las diferencias

- 3.1.3. Bonificaciones a las empresas en la cotización a la Seguridad Social

- 3.1.4. Otros cargos

**3.2. Ingresos**

- 3.2.1. Ingresos por cotización por desempleo

- 3.2.2. Ingresos por recuperación de prestaciones de desempleo indebidamente pagadas

- 3.2.3. Ingresos por responsabilidad empresarial en el pago de prestaciones de desempleo

- 3.2.4. Otros abonos

**Capítulo 4**

Contabilización de las operaciones recíprocas y su conciliación por el INEM y por la Tesorería General

**4.1. Gastos.**

- 4.1.1. Gastos de prestaciones de desempleo. Pago directo y Pago delegado

- a) Contabilización por el INEM
- b) Contabilización por la TGSS
- c) Cuantificación y origen de las diferencias

- 4.1.2. Cotización a la Seguridad Social por los perceptores de prestaciones de desempleo.

- a) Contabilización por el INEM
  - b) Contabilización por la TGSS
  - c) Cuantificación y origen de las diferencias
- 4.1.3. Bonificaciones a las empresas en la cotización a la Seguridad Social
- a) Contabilización por el INEM
  - b) Contabilización por la TGSS
  - c) Cuantificación y origen de las diferencias
- 4.1.4. Otros cargos
- a) Contabilización por el INEM
  - b) Contabilización por la TGSS
  - c) Cuantificación y origen de las diferencias
- 4.2. Ingresos.
- 4.2.1. Ingresos por la cotización a la contingencia de desempleo
- a) Contabilización por el INEM
  - b) Contabilización por la TGSS
  - c) Cuantía y origen de las diferencias
- 4.2.2. Ingresos por recuperación de prestaciones de desempleo indebidamente pagadas
- a) Contabilización por el INEM
  - b) Contabilización por la TGSS
  - c) Cuantía y origen de las diferencias
- 4.2.3. Ingresos por responsabilidad empresarial en el pago de prestaciones de desempleo
- a) Contabilización por el INEM
  - b) Contabilización por la TGSS
  - c) Cuantificación y origen de las diferencias
- 4.2.4. Transferencias
- 4.2.5. Otros abonos
- a) Contabilización por el INEM
  - b) Contabilización por la TGSS
  - c) Cuantificación y origen de las diferencias
- 4.2.6. Cuotas de formación profesional
- a) Contabilización por el INEM
  - b) Contabilización por la TGSS
  - c) Cuantificación y origen de las diferencias
- 4.3. Conciliación del ejercicio de 1991

## Capítulo 5

La posición deudora del INEM con la TGSS en relación con las operaciones objeto de esta fiscalización

5.1 Ejercicios de 1990 y 1991

5.2 Ejercicios de 1992 y 1993

Conclusiones

Recomendaciones

Anexos.

## CAPÍTULO 1

### INTRODUCCIÓN

#### 1.1. Antecedentes

El Tribunal de Cuentas ha venido poniendo de manifiesto en los Informes Anuales sobre la gestión del Sector Público y en las declaraciones definitivas de la Cuenta General del Estado de los últimos años la existencia de diferencias en los saldos de las cuentas de relación entre el Instituto Nacional de Empleo (en adelante INEM) y la Tesorería General de la Seguridad Social (en adelante TGSS) que estas Entidades presentan en sus respectivos balances de situación. Estas diferencias no son conciliadas y quedan reflejadas en los estados contables que rinden ambas Entidades.

La disposición adicional cuarta del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, por el que se desarrolla la Ley 31/1984 de Protección por desempleo, establece que ambas Entidades "mantendrán cuentas de relación contable comprensivas de todas sus operaciones recíprocas derivadas de la recaudación de cuotas y pago de las prestaciones por desempleo, que se conciliarán mensualmente".

Hasta el ejercicio de 1993 la TGSS presenta en sus balances, en la cuenta 547 *Otros Entes*, la divisionaria 5472 *Instituto Nacional de Empleo c/c* en la que recoge el saldo acumulado que refleja la posición acreedora o deudora que resulta de las operaciones de gastos e ingresos referentes al desempleo, al fomento del empleo y a la cuota de formación profesional que la TGSS paga o recauda por cuenta del INEM, utilizando su circuito financiero. En el ejercicio de 1993, la TGSS presenta agrupadas en su balance las cuentas 560/569 *Otros deudores no presupuestarios*, y en el estado de estos deudores figura la divisionaria 5640 *Instituto Nacional de Empleo*.

Como soporte de dicha rúbrica la dirección general (en adelante DG) de la TGSS remite a este Tribunal el documento denominado "Extracto de cuenta corriente con el INEM"<sup>1</sup> (anexo 1) en el que se recogen las citadas operaciones de cargo y abono de gastos e ingresos realizados por cuenta del INEM en un determinado ejercicio, al que se incorpora el saldo de balance del ejercicio anterior. La configuración y contenido de este documento responde al aprobado en una instrucción conjunta de las direcciones generales del INEM y de la TGSS en la que se establece el procedimiento para la contabilización y conciliación de los citados gastos e ingresos en ambas Entidades (apdo. 1.5.). Estos documentos son elaborados mensual y anualmente por la DG de la TGSS a partir de los cumplimentados por sus direcciones provinciales (en adelante DDPP) según el modelo que figura como anexo 2 y deben ser conciliados con las respectivas DDPP y DG del INEM. En consecuencia, éstos son los documentos de conciliación a los que se hace referencia a lo largo de este informe.

Por otra parte, en el balance de la TGSS, la cuenta 548 *Partidas pendientes de aplicación* contiene hasta 1993 una divisionaria denominada *Diferencias*

<sup>1</sup>Se incluyen los correspondientes a los ejercicios de 1991 y 1992, a los que se hace referencia como anexo 1.

de conciliación con el INEM, cuyo saldo acreedor de 12.213 millones se mantiene a lo largo de los ejercicios objeto de esta fiscalización. Esta divisionaria recoge fundamentalmente operaciones con el INEM de los ejercicios de 1982 y 1983 pendientes de ajuste que, en la fecha de finalización de esta fiscalización, están en proceso de depuración según el Acuerdo contenido en el apartado 1.f) de la Resolución de 12 de mayo de 1992 aprobada por la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas (B.O.E. de 29 de mayo).

Por su parte el INEM no tiene una única cuenta en sus balances que refleje el saldo acumulado que ha venido manteniendo con la TGSS por estas operaciones, sino que hasta 1992 lo recoge de la siguiente forma:

- En el activo, en la rúbrica *Entidades Públicas*, la cuenta 472 *Seguridad Social deudora* recoge los saldos de las operaciones con la TGSS de los ejercicios de 1987 y 1988.
- En el pasivo, en la rúbrica *Entidades Públicas* que a su vez engloba varias cuentas. Entre ellas, la divisionaria 4771 *Seguridad Social acreedora, por cuenta de prestaciones* recoge los saldos de las operaciones con la TGSS de los ejercicios de 1989, 1990, 1991 y 1992. Asimismo, en *Otros acreedores no presupuestarios* se incluyen varias cuentas, entre ellas la divisionaria 5110, que recoge, entre otros, el saldo de las operaciones con la TGSS de los ejercicios de 1985 y anteriores, y de 1986.

En el ejercicio de 1993 el saldo acumulado de las operaciones con la TGSS queda reflejado en una única divisionaria de la rúbrica *Entidades Públicas*, la 4771 *Seguridad Social acreedora, por cuenta de prestaciones*.

Como complemento a la información contable, el INEM remite anualmente el documento extracontable "Cuenta con la Tesorería General"<sup>2</sup> (anexo 3) en el que la DG refleja el saldo acumulado de las operaciones de relación con la TGSS y las partidas que lo integran.

Los saldos agregados de las diversas cuentas que figuran en el balance del INEM como relacionadas con la TGSS y los saldos de la divisionaria "Instituto Nacional de Empleo c/c" de la TGSS, a 31 de diciembre de los ejercicios 1990, 1991, 1992 y 1993, que fijan la posición deudora o acreedora del INEM con la TGSS al final de dichos ejercicios<sup>3</sup>, quedan reflejados en el cuadro 1.1.

CUADRO 1.1. SALDOS DE LAS CUENTAS DE RELACIÓN ENTRE EL INEM Y LA TGSS

Años		1990	1991	1992	1993
INEM	Saldo deudores	59.274.756.231	59.274.756.231	53.427.062.010	...
	Saldo acreedores	(56.013.297.411)	(337.896.636.210)	(430.421.516.351)	...
	Saldo total D/(H)	1.261.458.820	(278.621.879.979)	(376.994.454.341)	(27.344.102.921)
TGSS	Saldo D/(H)	(17.877.689.018)	263.694.377.944	372.402.942.301	48.521.248.708
DIFERENCIAS		14.616.230.198	14.927.502.035	4.391.512.040	21.177.145.780

<sup>2</sup> Se incluyen los correspondientes a los ejercicios de 1991, 1992 y 1993, a los que se hace referencia como anexo 3

<sup>3</sup> La posición deudora/acreedora del INEM con la TGSS está condicionada por los resultados del expediente de depuración que la TGSS está llevando a cabo de la divisionaria "Diferencias de conciliación con el INEM", cuyo saldo acreedor es de 12.213 Millones de pesetas.

Las diferencias existentes entre los saldos presentados por ambas Entidades en sus respectivos balances en los ejercicios citados son de 14.616,2 millones de pesetas en 1990, 14.927,5 millones en 1991, 4.591,5 millones en 1992 y 21.177,1 millones en 1993.

Las sucesivas conciliaciones de estas diferencias presentadas por el INEM, a las que la TGSS no ha puesto formalmente objeción alguna, no han podido ser aceptadas por este Tribunal por contener partidas insuficientemente justificadas.

El último documento de conciliación recibido se refiere a los saldos existentes a 31 de diciembre de 1993 y no ha podido ser considerado válido por las siguientes razones:

- Contiene una partida sin justificar por importe de 2.554,6 millones de pesetas definida como "Diferencia pendiente de aclarar, que se arrastra de los años 1983-1987".
- Figuran en él gastos financieros por importe de 31.793 millones, que el INEM no contabiliza ni aplica a presupuesto y que corresponden a intereses de préstamos del Banco de España y de un crédito mancomunado solicitados por la TGSS para financiar las prestaciones por desempleo pagadas sin cobertura presupuestaria.

## 1.2. Iniciativa de la fiscalización

La fiscalización especial sobre la determinación y seguimiento de las operaciones recíprocas INEM-TGSS está incluida en el Programa de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas aprobado por el Pleno del día 22 de diciembre de 1992, a propuesta del Departamento de Seguridad Social y Acción Social.

## 1.3. Objetivo

Tomando como punto de partida las diferencias existentes en los saldos de las cuentas de relación del INEM y de la TGSS, el objetivo de esta fiscalización es la determinación de las causas que originan las discrepancias en el reflejo contable de las operaciones recíprocas realizadas por ambas Entidades relacionadas con las prestaciones y otros gastos derivados del desempleo y con las bonificaciones de cuotas de Seguridad Social para el fomento del empleo, así como con la recaudación de cuotas de desempleo y de formación profesional y con otros ingresos relacionados con el desempleo.

Asimismo, se ha analizado la posición deudora del INEM con la TGSS a partir del ejercicio de 1991.

## 1.4. Alcance y período analizado

### 1.4.1. Alcance

Para la consecución del objetivo señalado se han efectuado las actuaciones que se enumeran seguidamente en las sedes de las DDGG y en una muestra

de tres DDPP de cada una de las Entidades. Los criterios utilizados para la selección de la muestra han sido los siguientes:

1. Existencia de diferencias en los importes registrados por ambas Entidades de los gastos e ingresos que conforman el documento de conciliación (anexo 1).
2. Existencia de retrasos en la remisión de la documentación soporte de la conciliación entre las DDPP del INEM y las correspondientes de la TGSS y desde éstas a sus servicios centrales.
3. Incumplimiento por las DDPP del INEM de los plazos de presentación de las liquidaciones de la cotización a la Seguridad Social por los perceptores de prestaciones de desempleo.
4. Existencia de pagos en el INEM de la protección familiar a trabajadores eventuales agrarios beneficiarios de prestaciones de desempleo hasta 1991.
5. Presencia en la provincia del Instituto Social de la Marina (en adelante ISM), que tiene atribuida la colaboración en la gestión de las prestaciones de desempleo de los trabajadores del mar.

En función de estos criterios se seleccionaron las DDPP del INEM, de la TGSS y, en su caso, del ISM de Madrid (criterios 1, 2, 3 y 5), Alicante (criterios 1, 2, 3 y 5) y Huelva (criterios 1, 2, 4 y 5).\*

Las actuaciones llevadas a cabo por el equipo fiscalizador en estas DDPP y en las DDGG del INEM y de la TGSS, siguiendo los procedimientos habituales de auditoría, han sido:

- Análisis previo de las cuentas de balance y de los documentos soporte presentados por ambas Entidades (anexos 1 y 3), con objeto de determinar las subcuentas utilizadas por cada una de ellas y las diferencias en sus saldos en los ejercicios de 1990 a 1993.
- Estudio de los procedimientos administrativos establecidos por ambas Entidades para la conciliación de los importes de los epígrafes que conforman el documento de conciliación, en orden a verificar su cumplimiento en las direcciones generales y provinciales del INEM y de la TGSS durante los ejercicios 1990-1993.
- Revisión de las operaciones contables y de los criterios utilizados por ambas Entidades en el reflejo de las operaciones objeto de esta fiscalización en los ejercicios de 1990 y 1991 con el fin de comprobar su corrección así como su homogeneidad. Se han examinado en concreto los justificantes de todas las diferencias existentes en los importes de los gastos y de los ingresos contabilizados por la TGSS en sus DDPP y por el INEM en su DG en el ejercicio de 1991, por ser el último ejercicio en el que, en el momento de realización de las pruebas de auditoría, existía en el INEM documentación soporte del

cierre contable definitivo de las operaciones, si bien este último todavía no se había producido.

- Análisis del registro de los ingresos y de los gastos, de acuerdo con la documentación soporte de las operaciones en las DDPP de la muestra. Se ha verificado en concreto el registro de los gastos de prestaciones de desempleo y de las cotizaciones a la Seguridad Social por los beneficiarios de estas prestaciones de los ejercicios de 1991, 1992 y parte de 1993. Asimismo, se ha revisado una muestra de cuatro meses del ejercicio de 1991 del resto de los epígrafes en la DP de Alicante, que hubo de ser ampliada a ocho meses en la DP de la TGSS de Huelva y a todo el ejercicio en la DP de la TGSS de Madrid.
- Análisis y verificación de la concordancia entre el reflejo contable y presupuestario de las operaciones.
- Revisión de los documentos de conciliación con objeto de verificar su correlación con los documentos soporte de las operaciones. En la DG de la TGSS se analizó asimismo la integración de los documentos de conciliación elaborados por sus DDPP (anexo 2) en el documento de conciliación de ámbito estatal (anexo 1), estudiándose la justificación de las diferencias encontradas.
- Análisis de la posición deudora-acreedora del INEM en relación con la TGSS derivada de estas operaciones en los ejercicios de 1990 a 1993.

A lo largo de estas comprobaciones se constató que los importes de ingresos y gastos que el INEM recoge en las "Cuentas con la Tesorería General" a 31 de diciembre de cada año (anexo 3), remitidas a este Tribunal, no son definitivos ya que sufren modificaciones a lo largo de ejercicios posteriores por ajustes de los distintos importes efectuados en dichos ejercicios. De hecho se comprobó la realización en 1992 de un ajuste que correspondía a la liquidación del ejercicio de 1988. Estos ajustes están soportados en unos Certificados (anexo 4), identificados en este informe como "Certificados de gastos e ingresos", que el INEM elabora con más de un año de retraso\* y en los que recoge, entre otras, las operaciones recíprocas de gastos e ingresos objeto de esta fiscalización contabilizadas como definitivas en cada ejercicio. Como consecuencia de todo lo anterior, en el análisis de las diferencias se han distinguido en el INEM los importes de los gastos e ingresos recogidos al cierre de cada uno de los ejercicios y los que después figuran como definitivos en los "Certificados de gastos e ingresos".

Las diferencias existentes entre los saldos de los documentos de conciliación de la TGSS y los definitivos de los "Certificados de gastos e ingresos" del INEM correspondientes a los ejercicios de 1990, 1991, 1992 y 1993 son de 5.331,8 millones de pesetas en 1990, de 1.404,2 millones en 1991, de 30.098,9 millones en 1992 y de 8.468,8 millones en 1993.

\* La muestra no es aleatoria, sino de criterio. Sin embargo, a los resultados obtenidos en estas DDPP hay que añadir los de las pruebas realizadas en las sedes de las DDGG del INEM y de la TGSS. Se obtienen así conclusiones generales y otras específicas de las provincias de la muestra, estas últimas debidamente identificadas a lo largo del Informe. Los procedimientos de seguimiento de la recaudación de cuotas a las que alude el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en la página 2 de su escrito de alegaciones fueron objeto de análisis en los Informes sobre la "Gestión relacionada con la determinación, reclamación y cobro de las cuotas de la Seguridad Social no ingresadas en plazo reglamentario", elaborados por este Departamento, que se refieren al periodo 1988-1990 y han sido publicados en los correspondientes Informes Anuales sobre la Gestión del Sector Público.

\* El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en su escrito de alegaciones justifica los retrasos en la emisión de los Certificados de gastos e ingresos por el INEM por la demora en la remisión por la TGSS de los Avances definitivos de las operaciones de la cuenta corriente INEM-TGSS. Este Tribunal ha constatado, y así se indica en diversas partes de este Informe, que los retrasos en la remisión de la documentación entre el INEM y la TGSS tienen su origen en ambas Entidades, dificultando los procesos de conciliación y el exacto reflejo contable de sus operaciones recíprocas.

#### 1.4.2. Período analizado

La fiscalización se ha realizado sobre los ejercicios de 1990 a 1993, siendo éste el último del que se dispone de documentación e información contable en este Tribunal.

De todas formas, las pruebas efectuadas en las DDPP de la muestra se refieren fundamentalmente a los ejercicios de 1990 y 1991, por ser los últimos de los que existía información acerca de la documentación soporte del cierre contable definitivo cuando se iniciaron las pruebas de auditoría en las DDPP, debido al retraso con que el INEM registra y contabiliza de forma definitiva las operaciones recíprocas, objeto de esta fiscalización. No obstante, en las DDPP se ha revisado documentación de conciliación del ejercicio de 1992 y de los primeros meses de 1993 con objeto de actualizar en todo lo posible las conclusiones de esta fiscalización.

#### 1.5. Marco legal

La Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo, asignó al INEM, organismo autónomo creado por Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, la gestión de las funciones y servicios derivados de las prestaciones de desempleo, así como el reconocimiento del derecho a las mismas. Mediante el Real Decreto 1325/1981, de 19 de junio, de transferencia de las funciones y servicios derivados de las prestaciones de desempleo, el INEM asumió dichas competencias, con excepción de las correspondientes a los trabajadores del Régimen especial del Mar cuya gestión seguía siendo atribuida al ISM.

Sin embargo, el artículo 8º del citado Real Decreto 1325/1981, de 19 de junio, establecía que el pago de las prestaciones de desempleo y la recaudación de las cuotas por desempleo continuara realizándose a través de los circuitos financieros de la TGSS, correspondiendo al INEM la autorización del gasto y la ordenación del pago. En consecuencia, se precisaba que el INEM y la TGSS mantuvieran "... cuentas de relación contable, comprensivas de todas sus operaciones recíprocas derivadas de la gestión de las prestaciones por desempleo, que se conciliarán mensualmente".

En lo que respecta a la financiación, el artículo 29 de la mencionada Ley 51/1980 estableció que las prestaciones de desempleo que se regulaban en dicha Ley fueran financiadas en un 60% mediante cotizaciones de empresarios y trabajadores y el 40 % restante con cargo al Estado. Las cotizaciones por la contingencia por desempleo serían recaudadas por la TGSS conjuntamente con las restantes cuotas de Seguridad Social y así se estableció en el citado Real Decreto 1325/1981, en el que se instaba al INEM y a la TGSS para que acordaran el sistema de custodia y liquidación de fondos recaudados, así como la forma, periodicidad y detalle de los datos contables relativos a recaudación que la TGSS debía rendir a aquél.

Para dar cumplimiento a las disposiciones anteriores, el 28 de junio de 1984, las direcciones generales del INEM y de la TGSS dictaron una instrucción conjunta relativa a los cargos y abonos de desempleo, modificada en su punto 2 por otra de fecha 26 de marzo de 1985, en la que se estableció el procedimiento a seguir para la conciliación de la contabilidad de los cargos y abonos mencionados a nivel central y provincial y se configuraron los documentos de conciliación entre ambas Entidades.

Posteriormente, el Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, que desarrolló la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por desempleo, que a su vez modificó el título II de la Ley Básica de Empleo (Sistemas de Protección por Desempleo), mantuvo en todos sus extremos lo señalado en el Real Decreto 1325/1981 en relación con la gestión de las prestaciones de desempleo, con la recaudación de cuotas por esta contingencia y con el mantenimiento de cuentas de relación comprensivas de estas operaciones recíprocas y su conciliación mensual.

En cuanto a la financiación, la citada Ley 31/1984, de 2 de agosto, modificó su distribución, pasando a financiarse con la cotización de empresarios y trabajadores exclusivamente la prestación de nivel contributivo y siendo con cargo al Estado la financiación del subsidio por desempleo, la prestación de asistencia sanitaria y las cotizaciones a la Seguridad Social correspondientes a los beneficiarios de las prestaciones contributivas y asistenciales.

La anterior distribución de financiación fue modificada a su vez por la disposición adicional decimoquinta de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, en la que se señaló que la acción protectora de la contingencia por desempleo establecida en la Ley 31/1984 sería financiada "mediante la cotización de empresarios y trabajadores y la aportación del Estado" sin que quedara determinado un porcentaje de distribución ni una financiación finalista, indicándose que la cuantía de la aportación del Estado será la que cada año fije la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Por último, la disposición adicional decimoctava de la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993 establece que la gestión de la política de empleo continuará correspondiendo al INEM, con excepción de las prestaciones por desempleo que pasarán a ser gestionadas por el Instituto Nacional de la Seguridad Social en el ejercicio presupuestario de 1993. La TGSS seguirá recaudando la cuota por desempleo, que constituye un recurso de la Seguridad Social, y pagando las prestaciones por desempleo. La fecha, términos y condiciones del traspaso de competencias debían ser fijadas por el Gobierno dentro de ejercicio citado, el cual debía asimismo autorizar las adaptaciones presupuestarias y contables necesarias así como las transferencias de personal y patrimoniales. Esta disposición no ha sido cumplida en el ejercicio de 1993, durante el cual el INEM ha seguido gestionando las prestaciones de desempleo. Posteriormente, el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social continua atribuyendo al INEM la gestión de las funciones y servicios derivados de las prestaciones de desempleo.

En lo que respecta a las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social para el fomento del empleo, su cobertura legal genérica se encuentra en la Ley 8/1980, de 10 de marzo, en su nueva redacción dada por el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores aprobado por el Real Decreto 1/1995, de 24 de marzo, y en el artículo 10 de la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo, mientras que para su regulación concreta existe

\* Párrafo añadido en función del escrito de alegaciones.

una multiplicidad de disposiciones específicas y dispersas al amparo de las cuales se conceden las citadas bonificaciones.

La financiación de las bonificaciones viene determinada en algunas de estas disposiciones específicas y figura, en su mayor parte, en los presupuestos del INEM y también en los del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y en los de la Seguridad Social.

Por último, las cotizaciones por la contingencia de desempleo y la cuota de formación profesional hasta el año 1991 venían siendo reguladas anualmente por Real Decreto, desarrollado posteriormente por Orden Ministerial. A partir de 1992 las bases y tipos de cotización forman parte del articulado de las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado y son desarrolladas por Orden Ministerial.

Los ingresos por la cuota de formación profesional, recurso que figura en los sucesivos presupuestos del INEM, en los años objeto de esta fiscalización tenían como finalidad, por Acuerdo del Consejo de Ministros de abril de 1985, la financiación de los programas que forman parte del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional. Posteriormente, el 16 de diciembre de 1992 se suscribe el Acuerdo Nacional sobre Formación Profesional Continua, publicado por Resolución de la Dirección General de Trabajo, en el que se fija la cuota de formación profesional y su distribución para formación de los desempleados y para formación continua de los trabajadores ocupados, esta última gestionada a través de una Fundación para la Formación Continua creada al amparo del citado Acuerdo.

#### 1.6. Colaboración

Para la realización de esta fiscalización se ha contado con la colaboración de los responsables del INEM y de la TGSS a todos los niveles, que han facilitado la información y el acceso a la documentación que este Tribunal ha considerado necesaria.

## CAPITULO 2

### OPERACIONES RECÍPROCAS INEM-TGSS. DOCUMENTO DE CONCILIACIÓN QUE LAS RECOGE. CONCEPTOS QUE COMPRENDE

#### 2.1. Introducción

Las operaciones recíprocas del INEM y la TGSS a que se refiere esta fiscalización son, como se indica en el capítulo 1, las derivadas de la recaudación de cuotas y pago de las prestaciones por desempleo, que constituyen ingresos y gastos del INEM pero que se recaudan y pagan a través de los circuitos financieros de la Seguridad Social.

El documento de conciliación anual, de ámbito estatal, elaborado por la DG de la TGSS, "Extracto de cuenta corriente con el INEM" (anexo 1), que recoge estas operaciones, resulta de la cgregación de los documentos mensuales elaborados por sus DDPP (anexo 2), de acuerdo con la instrucción

conjunta de las DDGG de ambas Entidades a que se ha hecho referencia en el capítulo anterior, sin perjuicio de que en la práctica se introduzcan conceptos cuya inclusión no estaba prevista (por ejemplo, la cuota de formación profesional). Esta instrucción responde al mandato contenido en las disposiciones legales citadas en el apartado 1.5. de este informe, que establecen la necesidad de que ambas Entidades mantengan cuentas de relación para sus operaciones recíprocas, derivadas de la recaudación de cuotas y del pago de las prestaciones de desempleo, que deben ser conciliadas mensualmente.

#### 2.2. Operaciones que comprenden los documentos de conciliación de las cuentas de relación

##### Cargos.

- Pago directo de prestaciones de desempleo. Recoge los pagos efectuados por el INEM a los trabajadores que se hallan en situación legal de desempleo.

- Prestaciones de desempleo deducidas de la cotización (pago delegado). Recoge el pago realizado por las empresas a sus trabajadores en caso de desempleo parcial, en régimen de colaboración en la gestión. El importe de estas prestaciones es posteriormente descontado por las empresas de sus liquidaciones mensuales de cuotas de Seguridad Social.

- Liquidación de cuotas de Seguridad Social. Recoge las cotizaciones que el INEM efectúa mensualmente por los perceptores de las prestaciones de desempleo, tanto de pago directo, como de pago delegado.

- Bonificaciones a empresas como medidas de fomento del empleo. Este concepto recoge los importes que las empresas, de acuerdo con la legislación vigente, pueden descontar de sus cotizaciones a la Seguridad Social por haber contratado a trabajadores de colectivos con especiales dificultades para integrarse en el mercado laboral como son: mayores de 40 años, minusválidos, jóvenes, etc. Estas bonificaciones, que se aplican a la cuota empresarial, abarcan desde un 50% del importe de ésta hasta la exención total, pudiendo ser de carácter temporal o indefinido, dependiendo del tipo de contrato. En el documento de conciliación (anexo 1) se distribuyen en dos epígrafes ("Bonificaciones fomento empleo", y en "Otros Cargos"), de acuerdo con los colectivos de trabajadores que se protegen, sin que exista razón para ello.

- Otros Cargos. Este concepto está previsto para recoger aquellos gastos debidamente justificados que afectan a estas operaciones recíprocas de relación INEM-TGSS y que no están contemplados en alguno de los conceptos anteriores. En la práctica se incluyen también, como se acaba de señalar, bonificaciones de cuotas para ciertos colectivos.

##### Abonos:

- Recaudación de cuotas de desempleo. Comprende las cotizaciones de los empresarios y de los trabajadores por esta contingencia. Tienen carácter mensual y se recaudan con el resto de las cuotas que se abonan a la Seguridad Social.

- Reintegro de prestaciones indebidamente pagadas. Comprende los importes reintegrados en la cuenta bancaria que la TGSS tiene abierta para este fin, por trabajadores que han recibido prestaciones de desempleo que, total o parcialmente, no deberían haberse abonado. Como se verá más adelante, parte de estos reintegros son ingresados por los deudores en una cuenta bancaria del INEM, sin que la TGSS tenga conocimiento de ellos.

- Ingresos por responsabilidad empresarial en el pago de prestaciones de desempleo. En el extracto se identifican como "Resarcimiento responsabilidad empresarial". Se imputa a este concepto el importe que los empresarios ingresan por las prestaciones de desempleo pagadas por el INEM a trabajadores no dados de alta en la Seguridad Social, o por los que no se hubiera cotizado correctamente, al sobrevenir la situación protegida.

- Transferencias. Comprende las aportaciones anuales del Estado de carácter finalista, recogidas en los presupuestos del INEM, que este Organismo traspa a la TGSS para financiar el desempleo y las bonificaciones de cuotas de Seguridad Social para el fomento del empleo. En el documento de conciliación (anexo 1) se observa que han quedado incluidas bajo el epígrafe "Otros abonos" y su anotación se efectúa en los servicios centrales.

- Otros Abonos. Este concepto está previsto para recoger aquellos ingresos debidamente justificados que afectan a estas operaciones de relación INEM-TGSS, que no están contemplados en alguno de los conceptos anteriores.

La TGSS, en sus servicios centrales, incluye en este epígrafe, las cuotas de formación profesional que recauda conjuntamente con las cuotas de Seguridad Social y que tienen como fin la financiación de la formación profesional dirigida a trabajadores desempleados u ocupados. A pesar de que la recaudación de estas cuotas no figura entre los abonos del documento de conciliación relacionados en la instrucción conjunta de las DDGG del INEM y de la TGSS, las operaciones de recaudación de la cuota están recogidas en las cuentas de relación objeto de esta fiscalización.

### 2.3. Conciliación

El documento anual de conciliación "Extracto de cuenta corriente con el INEM" (anexo 1), elaborado por la DG de la TGSS, es el resultado de la integración de otros documentos mensuales de igual nombre confeccionados a su vez por agregación de los elaborados por cada una de sus DDPP (anexo 2). Estos últimos deben ser conciliados mensualmente con el INEM en los ámbitos provincial y estatal, según dispone la disposición adicional 4ª del

Real Decreto 685/1985, de 2 de abril, de la forma que establece la mencionada instrucción conjunta de las DDGG de la TGSS y del INEM de fecha 28 de junio de 1984.

En los capítulos 3 y 4 de este informe se analizan los procedimientos de gestión administrativa, registro y contabilización de la información relacionada con estas operaciones, así como los procesos de conciliación utilizados, con sus limitaciones.

### CAPÍTULO 3.

#### PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS OPERACIONES RECÍPROCAS EN LAS DIRECCIONES PROVINCIALES DEL INEM Y DE LA TGSS

En este capítulo se analizan los procedimientos de gestión administrativa de los gastos e ingresos objeto de esta fiscalización utilizados por las DDPP del INEM y de la TGSS desde 1990 hasta el segundo semestre de 1993, período este último en el que se realizaron las pruebas de auditoría en las DDPP de la muestra. También se analizan las causas que dan lugar a diferencias en la información disponible en cada una de las Entidades, así como su conciliación en el ámbito provincial a partir de los extractos mensuales (anexo 2).

Conviene tener en cuenta que en la documentación utilizada en el ámbito provincial no se registran los ingresos por cuotas de formación profesional, ni las transferencias del Estado, que se registran en los servicios centrales de ambas Entidades.

#### 3.1. Gastos

##### 3.1.1. Gastos de prestaciones de desempleo total o parcial. Pago directo y pago delegado

##### 3.1.1. a) Procesos de gestión administrativa

El reconocimiento del derecho a la prestación de desempleo total o parcial se efectúa por las DDPP del INEM o, en su caso, del ISM.

Las prestaciones reconocidas por el INEM son registradas en su "Sistema informático de prestaciones de desempleo" (en adelante SIPRE) a través del cual la DG confecciona y remite a sus DDPP las nóminas mensuales de prestaciones de desempleo de pago directo y de pago delegado de cada provincia. Paralelamente, en las DDPP del INEM se confeccionan nóminas manuales en las que se recogen situaciones excepcionales, como prestaciones reconocidas una vez finalizado su registro mensual, que no han podido ser recogidas en el SIPRE. Esta excepción sin embargo no siempre está suficientemente justificada, existiendo nóminas manuales de elevado importe en algunas provincias (Alicante, abril de 1991) (anexo 5) cuyo origen está en retrasos en la gestión ordinaria de las prestaciones.\*

Inicialmente, las prestaciones de desempleo del Régimen especial de los Trabajadores del Mar no estaban integradas en el SIPRE del INEM, siendo registradas en una aplicación informática del ISM. Mensualmente las DDPP del ISM remitían a las DDPP del INEM la nómina a pagar y una previsión de pagos del mes siguiente. Sólo a partir del ejercicio de 1993 las prestaciones de desempleo reconocidas por el ISM se integraron en el SIPRE.

Las DDPP del INEM elaboran con toda esta información las nóminas mensuales de prestaciones de desempleo de pago directo, cuya información queda recogida a su vez en el documento "Resumen provincial de nómina del

\* Párrafo modificado en función del escrito de alegaciones.

mes y previsión de pagos del mes siguiente" (anexo 6), que es enviado a la correspondiente DP de la TGSS.

Con la información contenida en este documento las DDPP de la TGSS contabilizan mensualmente la previsión de pago directo de las prestaciones de desempleo. La documentación y los circuitos utilizados en el proceso del pago directo de prestaciones figuran en el anexo 7.

Las DDPP del INEM envían mensualmente a las oficinas bancarias las nóminas a pagar de prestaciones de desempleo de pago directo y los correspondientes recibos. Una vez pagadas a los beneficiarios que se han presentado al cobro, las oficinas bancarias remiten a las DDPP de la TGSS y del INEM las liquidaciones de estas nóminas, en las que figuran los importes pagados y los impagados. Al INEM le acompañan los recibos pagados y los que han resultado impagados.

El INEM comprueba parcialmente estas liquidaciones bancarias de las nóminas ya que sólo verifica los recibos impagados. Efectivamente, en las DDPP se constató que no se hacen comprobaciones con los recibos pagados que representaban el 99% de los enviados al cobro en Alicante, el 98% en Huelva y el 89% en Madrid.

Esto implica la falta de un control sistemático y eficaz sobre las nóminas pagadas por las entidades financieras que puede dar lugar a situaciones como la reflejada en el apartado 3.1.1.c) de este informe.

Los errores detectados en la revisión de los recibos impagados son comunicados por las DDPP del INEM a las entidades bancarias para que, en su caso, sean subsanados. Tras estas actuaciones las DDPP del INEM registran los recibos impagados en el SIPRE a efectos de obtener, por diferencia con el listado inicial de nómina a pagar, la nómina pagada. A las DDPP de la TGSS no siempre se les comunican las modificaciones derivadas de esta segunda actuación, lo que origina diferencias en la información que ambas Entidades tienen sobre la nómina pagada y posteriormente en su contabilización.

La DG del INEM remite a sus DDPP los listados de nómina pagada del SIPRE para que éstas elaboren el documento "Resumen de nómina pagada" (anexo 8). En este documento se integraba el "Resumen de nómina pagada" elaborado por las DDPP del ISM hasta el ejercicio de 1993. Este resumen debe incluir, aunque no siempre se hace, la estimación del importe de las prestaciones de pago delegado, obtenida de su registro en el SIPRE y resulta fundamental en el proceso de conciliación, ya que:

Ha de ser conformado por la correspondiente DP de la TGSS, y su importe registrado en el documento mensual de conciliación provincial "Extracto de cuenta corriente con el INEM" (anexo 2), en función de lo establecido en la citada instrucción conjunta.

Sirve de base a la DG del INEM para determinar y contabilizar, con notable retraso, el importe definitivo de las prestaciones de desempleo. Estos importes se recogen en el documento anual "Certificado de gastos e ingresos" (anexo 4), que elabora la DG del INEM.

En las pruebas realizadas por el equipo fiscalizador en las DDPP de la muestra se han puesto de manifiesto las siguientes disfunciones:

#### *Prestaciones de pago directo*

Las DDPP de la TGSS no registran en el documento de conciliación mensual, los importes de nómina pagada que figuran en el "Resumen de nómina pagada" del INEM sino que reflejan la previsión de nómina a pagar realizada al comienzo del proceso por el INEM minorada con los impagados que figuran en las liquidaciones bancarias, incumpliendo así la instrucción conjunta. Este hecho produce diferencias en la información sobre prestaciones pagadas registrada por ambas Entidades ya que, de producirse una liquidación complementaria de nómina derivada de recibos inicialmente impagados, las entidades financieras comunican esta información a las DDPP de la TGSS, que la registra cuando la recibe, mientras que las DDPP del INEM, en general, la registran cuando la detectan.

La razón aducida por la TGSS para justificar esta actuación es el retraso con que recibe de las DDPP del INEM los documentos "Resumen de nómina pagada", que en las DDPP de la muestra llega a ser de hasta 6 meses en Alicante y de 5 meses en Madrid y Huelva, recibándose junta, en ocasiones, la información de varios meses (anexo 9).

Por su parte, las DDPP del INEM no siempre registran de la misma manera las diferencias surgidas en los datos de las liquidaciones de nómina presentadas por las entidades bancarias, al revisar los recibos impagados. Así, en las DDPP de Alicante y Madrid los errores detectados en los impagados se recogen en el documento "Resumen de nómina pagada" en el momento de su revisión. Por el contrario, en la DP del INEM de Huelva estos errores no se recogen hasta recibir las liquidaciones bancarias complementarias, derivadas precisamente del tratamiento de dichos impagados, y siempre que estas liquidaciones complementarias sean recibidas antes de la elaboración del citado documento. Cuando las recibe con posterioridad, existe el riesgo de que no queden registradas en ningún documento.

Se han observado deficiencias en la cumplimentación del documento "Resumen de nómina pagada" en la DP del INEM de Huelva tales como:

Distribución incorrecta del número de perceptores y del importe líquido pagado por cada tipo de prestación.

Falta de coherencia entre los títulos y la naturaleza de los datos recogidos.

Deficiencias específicas de las nóminas elaboradas por el ISM en la DP de Huelva (hasta 1993) derivadas de la elaboración de una nómina para los trabajadores de la empresa pública de estiba y desestiba Estihuelva separada de la correspondiente al resto de los trabajadores y que es remitida al INEM con considerables retrasos. En el mes de agosto de 1991 el importe de aquella nómina no fue incluido en el "Resumen de nómina pagada" del correspondiente mes, produciendo diferencias (apdo. 3.1.1.c).

Dicha actuación ha supuesto un deficiente control sobre el importe pagado y el registro de las prestaciones de desempleo de los trabajadores del Régimen especial del Mar.

#### *Prestaciones de pago delegado*

Se producen importantes diferencias entre los importes mensuales provinciales obtenidos del SIPRE del INEM y los importes registrados por las DDPP de la TGSS en los documentos "Extracto de cuenta corriente con el INEM" (anexo 2), que recogen los descuentos efectuados por las empresas en sus documentos mensuales de cotización.

Se ha comprobado que en el año 1991 el importe total de las prestaciones de pago delegado reconocido por el INEM incluido en el SIPRE ascendió a 3.814 millones de pesetas, mientras que las deducciones practicadas por las empresas en sus documentos de cotización fueron 4.239 millones de pesetas, información contenida en el documento de conciliación "Extracto de cuenta corriente con el INEM" de la TGSS.

Esta discrepancia no ha sido explicada a este Tribunal por ninguna de las dos Entidades; tampoco se ha constatado la existencia de controles internos para su depuración. Por tanto, aun cuando no se ha determinado la causa, es un hecho que la TGSS facilita en el documento de conciliación un importe en pago delegado por desempleo parcial mayor que el reconocido por el INEM.

Sin embargo, esta discrepancia no genera diferencias en el documento de conciliación ya que el INEM acepta el importe registrado por la TGSS y lo incorpora a su contabilidad sin efectuar ninguna depuración. Por esta razón en los apartados b) y c) siguientes no se hace referencia alguna al pago delegado al analizar la conciliación.

*Otras deficiencias observadas en los procesos de gestión administrativa de las prestaciones de pago directo y de pago delegado.*

No existe un adecuado control interno en el proceso de reconocimiento de las prestaciones de desempleo ya que:

Todo el proceso, incluída la tramitación del pago, es realizado por un mismo tramitador sin que se hayan establecido controles sistemáticos.

La tramitación del pago se realiza antes de que se haya formalizado en una Resolución el reconocimiento del derecho a la prestación de cada beneficiario.

#### *3.1.1. b) Conciliación de la información*

Tal y como se ha indicado en el apartado 1.1. de este informe, la conciliación mensual de la información registrada por las DDPP de ambas Entidades debe ser realizada a través de los documentos "Extracto de cuenta corriente con el INEM" (anexo 2) elaborados por las DDPP de la TGSS y conformados por las del INEM, válido por tanto para la conciliación de los importes de las prestaciones de desempleo de pago directo y de pago delegado. Este

\* En las pruebas realizadas se constataron deficiencias en el proceso de reconocimiento de las prestaciones. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en su escrito de alegaciones indica, aunque sin aportar documentación que lo pruebe, que el INEM ha establecido en 1994 Planes anuales normalizados de control de gestión que están permitiendo considerables reducciones del gasto en prestaciones.

extracto es remitido por las DDPP de la TGSS a las del INEM con posterioridad a las fechas previstas en la instrucción conjunta y aún así, la mayoría de las veces antes de recibir del INEM el "Resumen de nómina pagada", tal y como queda reflejado en los cuadros que se recogen en el anexo 9. Por ello, la TGSS no puede tener en cuenta los importes recogidos en dicho resumen para la elaboración del documento de conciliación.

Los retrasos en la remisión de la documentación por parte de ambas Entidades provocan mayor dificultad para la conciliación, y que las diferencias producidas se mantengan durante bastante tiempo.

Los directores provinciales del INEM realizan habitualmente una diligencia en el documento de conciliación elaborado por las DDPP de la TGSS, mediante la cual dan su conformidad o señalan las diferencias con su documento "Resumen de nómina pagada". En la revisión de dichas diligencias se ha observado que las diferencias no siempre están correctamente señaladas bien por falta de exactitud en el importe recogido, bien por haber dado la conformidad cuando ésta no debería existir.

En conclusión, puede afirmarse que la conciliación de la información disponible en ambas Entidades sobre los pagos de prestaciones de desempleo es muy deficiente o no existe, apareciendo diferencias intermensuales y anuales cuya cuantificación y origen en las DDPP de la muestra se explican en el siguiente apartado.

#### *3.1.1. c) Cuantificación y origen de las diferencias en los importes de las prestaciones de desempleo registrados en ambas Entidades*

Se ha realizado un análisis en las DDPP de la muestra cuyos resultados referidos a los ejercicios de 1991, 1992 y primeros meses de 1993, se exponen a continuación:

#### *Direcciones provinciales del INEM y de la TGSS de Alicante.*

En el cuadro 3.1.1. se recogen los importes de las nóminas de prestaciones de desempleo pagadas en el ejercicio de 1991 que figuran en los documentos mensuales "Resumen de nómina pagada" de la DP del INEM, (a partir de los que se confeccionó más tarde el "Certificado de gastos e ingresos" del ejercicio de 1991), así como los importes recogidos en los extractos mensuales de conciliación elaborados por la DP de la TGSS.

CUADRO Nº 3.1.1.  
NÓMINAS DE PRESTACIONES DE DESEMPLEO DE PAGO DIRECTO PAGADAS EN 1991 REGISTRADAS EN LA DOCUMENTACIÓN DEL INEM Y DE LA TGSS. ALICANTE. (Pesetas)

Mes	Resumen de nómina pagada INEM-ISM (1)	Extracto de c/c con el INEM TGSS (2)	Diferencias (1)-(2)
Enero	3.418.215.028	3.423.571.928	(5.353.900)
Febrero	3.885.084.431	3.885.084.431	-
Marzo	4.221.196.637	4.221.248.597	(51.960)
Abril	4.080.557.166	4.080.802.368	(245.202)
Mayo	4.105.123.578	4.104.878.876	244.702
Junio	4.230.413.045	4.230.555.755	(142.710)
Julio	4.103.418.533	4.103.275.823	142.710
Agosto	4.108.497.020	4.108.497.020	-
Septiembre	3.796.391.355	3.796.391.355	-
Octubre	4.580.487.582	4.580.457.913	29.669
Noviembre	4.438.039.265	4.444.886.709	(6.847.444)
Diciembre	4.257.073.646	4.257.165.589	(91.943)
TOTAL	49.224.500.286	49.236.816.364	(12.316.078)

Como puede observarse, el importe global registrado por la TGSS es superior en 12.316.078 pesetas al del INEM.

En las pruebas realizadas por el equipo fiscalizador se ha constatado que el origen de todas estas diferencias está en las discrepancias existentes entre los impagados que figuran en las liquidaciones de nómina presentadas por las entidades financieras y los recibos entregados como justificación de aquéllos. Como se ha indicado en el apartado 3.1.1.a), el INEM contrasta las liquidaciones bancarias de nómina pagada con los recibos impagados y descuenta de dichas liquidaciones los errores que detecta, los cuales comunica para su corrección a la entidad bancaria pero no a la DP de la TGSS. Ésta registra las liquidaciones bancarias cuando le son entregadas, anotando con retraso las liquidaciones complementarias correspondientes a los citados errores. Por otra parte, la ausencia de comunicación antes aludida es causa de que, en ocasiones, la DP de la TGSS reciba comunicaciones de abonos de las entidades financieras de los cuales desconoce el motivo, retrasándose su correcta imputación contable.

De la diferencia total existente en el registro de las prestaciones de desempleo por ambas Entidades, las más significativas corresponden a los meses de enero y noviembre y tienen su origen en liquidaciones incorrectas de nómina del ejercicio de 1990 efectuadas por la Caja de Ahorros Provincial de Alicante, por importe de 8.094.177 pesetas, detectadas por la DP del INEM al efectuar con carácter excepcional comprobaciones de los recibos pagados.

Aunque su importe fue reintegrado por la entidad financiera en 1990, en el mes de enero de 1991 ésta justificó parte de los pagos anteriores, por importe de 5.353.900 pesetas. La DP de la TGSS realizó el abono y lo recogió en el documento de conciliación, pero no así el INEM. Posteriormente, en el mes de septiembre, la entidad financiera presentó nuevos recibos pagados a la DP del INEM que confeccionó la liquidación definitiva de los importes pagados, impagados y pendientes de justificación. Esta liquidación dio lugar a un nuevo abono de la DP de la TGSS a la entidad financiera de 6.847.444 pesetas, aunque debía haber sido sólo de 1.493.544 pesetas. Tampoco este abono fue registrado por el INEM. Se produjo pues una duplicidad de 5.353.900 pesetas en la cantidad transferida por la DP de la TGSS de Alicante a la entidad bancaria y en su correspondiente registro en el documento de conciliación. El equipo fiscalizador detectó esta duplicidad, lo que provocó que la entidad financiera reintegrara el importe previa reclamación de la TGSS.\*

En todo caso, los importes registrados por ambas Entidades en 1991 por pago directo de prestaciones fueron diferentes e incorrectos, en la TGSS por la referida duplicidad y en el INEM por falta de registro del importe total de las prestaciones pagadas.

En el ejercicio de 1992 y en el periodo enero-julio de 1993, los importes recogidos en el "Resumen de nómina pagada" de la DP del INEM de Alicante

\* El importe de 5.353.900 pesetas fue detectado por el INEM y comunicado a la TGSS con fecha 13 de enero de 1993, pero no como una duplicidad en el traspaso de fondos a una entidad bancaria, sino como "prestaciones pendientes de contabilizar". La reclamación del citado importe se realizó en septiembre de 1993, tras las pruebas de auditoría realizadas por este Tribunal, no existiendo justificación alguna a la ausencia de reclamación anterior si efectivamente hubiera sido ya detectado, como se indica en el escrito de alegaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

y el documento de conciliación "Extracto de cuenta corriente con el INEM" de la DP de la TGSS han sido los siguientes:

CUADRO N° 3.1.2.  
NÓMINAS DE PRESTACIONES DE DESEMPLEO PAGADAS EN 1992 Y ENERO-JUNIO 1993, REGISTRADAS EN LA DOCUMENTACIÓN DEL INEM Y DE LA TGSS. ALICANTE. (Pesetas)

DOCUMENTO/EJERCICIO	1992	1993 (enero-junio)
"Resumen de nómina pagada" INEM	56.687.922.656	35.320.583.962
"Extracto de c/c con el INEM" TGSS	56.687.922.656	35.320.596.625
Diferencias	-	(12.663)

Se observa que en 1992 no se produjeron diferencias en el registro de las prestaciones de desempleo de pago directo satisfechas por ambas Entidades. La pequeña diferencia correspondiente al periodo analizado de! año 1993 tiene su origen en desfases de registro de las liquidaciones de nómina complementarias derivadas de las comprobaciones hechas por el INEM de los recibos impagados.

Por último, los anticipos a cuenta de las prestaciones concedidas por la DP del INEM de Alicante por importe, en el ejercicio 1991, de 16.374.444 pesetas no se presentaron desglosados en las liquidaciones bancarias, sino que formaron parte de las prestaciones pagadas, con lo que se imposibilitó que la intervención delegada en el INEM y la TGSS tuvieran conocimiento de la existencia de estos anticipos y pudieran ejercer el consiguiente control. Esta deficiencia no provoca diferencias en los importes registrados por ambas entidades ni afecta al proceso de conciliación.

De lo expuesto en este apartado se deduce que en las DDP del INEM y de la TGSS de Alicante se producen en relación con la gestión, el registro y la conciliación de las prestaciones de desempleo, las siguientes deficiencias:

- El INEM controla los pagos únicamente a través de los recibos impagados (con la excepción señalada) y no comunica habitualmente a la TGSS los errores detectados en las liquidaciones de las entidades financieras. Tampoco hace comprobaciones sistemáticas con los recibos pagados.
- La TGSS no ejerce ningún control sobre las liquidaciones bancarias de las nóminas, limitándose a contabilizar los importes que las entidades financieras certifican como abonados.
- El INEM tampoco recoge en la documentación que sirve de base para la conciliación ("Resumen de nómina pagada") todos los pagos que resultan de regularizaciones producidas con posterioridad al pago de la nómina mensual.

Como consecuencia de estas deficiencias de control y de relación entre ambas Entidades se han producido en 1991 los siguientes efectos:

- Duplicidades en el traspaso de fondos de la DP de la TGSS a la Caja de Ahorros Provincial de Alicante que, al ser detectadas por el equipo fiscalizador, han sido subsanadas.
- Inexactitudes del importe registrado como pago directo de prestaciones tanto en el INEM como en la TGSS.

**Direcciones provinciales del INEM y de la TGSS de Huelva.**

En el cuadro 3.1.3. se recoge la misma información que la del cuadro 3.1.1. referido a la DP de Alicante.

CUADRO 3.1.3.  
NÓMINAS DE PRESTACIONES DE DESEMPLEO DE PAGO DIRECTO PAGADAS EN 1991 REGISTRADAS EN LA DOCUMENTACIÓN DEL INEM Y DE LA TGSS. HUELVA. (Pesetas)

Mes	Resumen de nómina pagada INEM-ISM (1)	Extracto de c/c con el INEM TGSS (2)	Diferencias (1)-(2)
Enero	872.369.001	919.295.579	(46.926.578)
Febrero	930.612.596	923.304.586	7.308.010
Marzo	1.046.628.578	1.037.736.167	8.892.411
Abril	995.165.716	999.675.390	(4.509.674)
Mayo	1.013.102.308	1.013.627.694	(525.386)
Junio	1.056.259.642	1.020.135.919	36.123.723
Julio	935.675.456	1.034.262.123	(98.586.667)
Agosto	1.084.966.236	993.098.102	91.868.134
Septiembre	960.716.618	960.716.618	-
Octubre	1.119.709.940	1.119.709.940	-
Noviembre	1.232.636.543	1.232.636.543	-
Diciembre	1.181.288.464	1.181.288.464	-
<b>TOTAL INEM e ISM</b>	<b>12.429.131.098</b>	<b>12.435.487.125</b>	<b>(6.356.027)</b>

Como puede observarse, el importe neto global registrado por la TGSS es superior en 6.356.027 pesetas al del INEM.

En las pruebas realizadas por el equipo fiscalizador se ha constatado que la información no se concilia por ninguna de las dos Entidades. Sin embargo, entre ambas DDPP existen comunicaciones por las que se solicitan aclaraciones, fundamentalmente por parte de la DP del INEM, si bien al cierre del ejercicio no se recogen sus resultados en el documento de conciliación ni en ningún otro.

Asimismo, se ha comprobado que las diferencias intermensuales producidas tienen su origen básicamente en retrasos en los circuitos internos de traslado de la documentación en la DP de la TGSS de Huelva, que motivan que el importe de las prestaciones que resultan impagadas no se recoja en el documento de conciliación en el mes en que se producen, sino en el mes o meses siguientes.

El origen de las diferencias que se mantienen a final del ejercicio de 1991 se encuentra en la falta de registro por el INEM de dos importes de naturaleza contraria:

Un abono por importe de 362.506 pesetas realizado por una entidad bancaria como consecuencia de prestaciones no pagadas que inicialmente se habían liquidado como pagadas. Lo que pone de manifiesto la falta de registro de la información que llega una vez elaborado el documento "Resumen de nómina pagada".

Un cargo de 6.718.533 pesetas por una nómina del ISM relativa a los trabajadores de estiba y desestiba (trabajadores portuarios), que no había sido incluida en el documento "Resumen de nómina pagada" del INEM. Lo que pone de manifiesto la ausencia de un adecuado control por parte del INEM de las prestaciones del Régimen especial del Mar.

En pruebas complementarias se constató que las diferencias entre el registro de las prestaciones por desempleo que realiza la DP del INEM y el que realiza la DP de la TGSS de Huelva en el ejercicio de 1990 ponen también de manifiesto lo expuesto. Estas diferencias alcanzan un importe superior en 41.460.512 pesetas en los datos registrados por la TGSS. Este importe corresponde a dos nóminas manuales complementarias del ISM de fechas 16 de marzo de 1990 y 23 de marzo de 1990, conocidas por el equipo fiscalizador por una nota de liquidación del INEM, que no estaban registradas en el documento "Resumen de nómina pagada". La TGSS en cambio sí había registrado el correspondiente importe en el documento de conciliación "Extracto de cuenta corriente con el INEM".

En el ejercicio de 1992, las diferencias entre los importes de nómina pagada de la DP del INEM y los de la DP de la TGSS se recogen en el cuadro 3.1.4.

CUADRO 3.1.4.  
NÓMINAS DE PRESTACIONES DE DESEMPLEO PAGADAS EN 1992 REGISTRADAS EN LA DOCUMENTACIÓN DEL INEM Y DE LA TGSS. HUELVA. (Pesetas)

DOCUMENTO/EJERCICIO	1992
"Resumen de nómina pagada" INEM	15.878.991.394
"Extracto de c/c con el INEM" TGSS	15.883.286.269
Diferencias	(4.294.875)

La diferencia de 4.294.875 pesetas registradas de menos por el INEM es el resultado de:

Una nómina de trabajadores portuarios (Régimen especial del Mar) por importe de 3.409.272 pesetas, no incluida por el INEM en el documento "Resumen de nómina pagada".

Liquidaciones bancarias complementarias de nómina por importe de 280.900 pesetas, no registradas por el INEM por haber sido recibidas con posterioridad a la elaboración del documento "Resumen de nómina pagada".

Dos cargos por bonificaciones de fomento al empleo, cuyo importe global es de 1.166.503 pesetas, que figuran erróneamente incluidos en el concepto de "Pagos directos de prestaciones económicas" en el documento de conciliación elaborado por la DP de la TGSS.

De lo anterior se deduce que las principales deficiencias detectadas en las DDPP del INEM y de la TGSS de Huelva en relación con la gestión y el registro de las prestaciones de desempleo en el año 1992 son las mismas que las señaladas para el ejercicio de 1991 y consisten en:

- Debilidades de control de la DP del INEM sobre las liquidaciones complementarias de nómina presentadas por las entidades financieras así como sobre las prestaciones de desempleo del ISM.
- Ausencia de conciliación de la información por las DDPP de ambas Entidades.

Asimismo, al igual que en el resto de las DDPP de la muestra se ha constatado la inexistencia de comprobaciones sobre los recibos que las entidades bancarias presentan como pagados.

*Direcciones provinciales del INEM y de la TGSS de Madrid.*

En el cuadro 3.1.5. se recoge la misma información que la de los cuadros 3.1.1. y 3.1.3. referidos a la DDPP de Alicante y Huelva, respectivamente.

CUADRO 3.1.5.  
NÓMINAS DE PRESTACIONES DE DESEMPLEO DE PAGO DIRECTO PAGADAS EN 1991 REGISTRADAS EN LA DOCUMENTACION DEL INEM Y DE LA TGSS. MADRID. (Pesetas)

Mes	Resumen de nómina pagada INEM-ISM (1)	Extracto de c/c con el INEM TGSS (2)	Diferencias (1)-(2)
Enero	10.895.359.321	11.993.062.618	(1.097.703.297)
Febrero	10.627.056.885	9.524.132.623	1.102.924.262
Marzo	11.145.493.137	11.995.277.835	(849.784.698)
Abril	11.279.832.097	10.430.406.723	849.425.374
Mayo	11.127.106.929	11.966.902.966	(839.796.037)
Junio	10.655.625.221	10.596.700.132	58.925.089
Julio	11.200.197.169	10.419.268.080	780.929.089
Agosto	9.613.822.621	12.074.553.338	(2.460.730.717)
Septiembre	11.954.006.407	9.492.828.361	2.461.178.046
Octubre	11.926.143.772	12.742.403.248	(816.259.476)
Noviembre	13.705.539.371	13.734.570.464	(29.031.093)
Diciembre	12.297.709.276	12.633.751.776	(336.042.500)
Adic. Diciembre		(1.182.784.674)	1.182.784.674
<b>TOTAL INEM e ISM</b>	<b>136.427.892.206</b>	<b>136.421.073.490</b>	<b>6.818.716</b>

Como puede observarse, el importe neto global registrado por la TGSS es inferior en 6.818.716 pesetas al registrado por el INEM.

En las pruebas realizadas por el equipo fiscalizador se ha constatado que en las DDPP de Madrid las dos Entidades no concilian su información. Las diferencias intermensuales producidas tienen un doble origen:

- La DP de la TGSS de Madrid contabiliza y refleja en el documento de conciliación las liquidaciones bancarias de la nómina mensual con un mes de retraso, debido a la lentitud de los circuitos internos de traslado de la documentación.
- Asimismo, las DDPP del INEM y de la TGSS de Madrid reflejan, en momentos diferentes, en el "Resumen de nómina pagada" y en el "Extracto de cuenta corriente con el INEM", respectivamente, las liquidaciones bancarias complementarias que se derivan de las comprobaciones realizadas por el INEM de los recibos impagados. La primera los recoge cuando son detectados los errores en dichos impagados, mientras que la segunda los incluye cuando recibe las correspondientes liquidaciones.

En lo que respecta a la diferencia neta que se produce a final del ejercicio que, como ya se ha dicho, es de 6.818.716 pesetas, está motivada por:

- La regularización por la TGSS durante 1991 de recibos impagados correspondientes a 1990 por importe de 5.483.914 pesetas, que ya habían sido anulados por el INEM en 1990, año en que se produjeron.
- La falta de contabilización por la DP de la TGSS de Madrid de 1.334.802 pesetas, correspondientes a unas liquidaciones complementarias de nómina producidas durante el ejercicio de 1991, que se regularizaron en 1992.

En el ejercicio de 1992 y hasta mayo de 1993 se producen diferencias en los importes de nómina pagada que se reflejan en el siguiente cuadro.

CUADRO 3.1.6.  
NÓMINAS DE PRESTACIONES DE DESEMPLEO PAGADAS EN 1992 Y ENERO-MAYO DE 1993 REGISTRADAS EN LA DOCUMENTACION DEL INEM Y DE LA TGSS. MADRID. (Pesetas)

DOCUMENTO/EJERCICIO	1992	1993 (enero-mayo)
"Resumen de nómina pagada" INEM	169.566.048.359	77.878.702.180
"Extracto de c/c con el INEM" TGSS	169.585.274.308	78.517.826.684
Diferencia	(19.225.249)	(639.124.504)

La diferencia neta surgida en el año 1992 tiene en parte el mismo origen que la de 1991, y se debe a:

- Liquidaciones complementarias de nómina derivadas de errores en los impagados del año 1991 regularizados por la TGSS en el año 1992 y liquidaciones del año 1992 que no fueron regularizadas por la TGSS hasta el ejercicio siguiente. El importe neto de estas regularizaciones fue de (1.332.487) pesetas, no registradas por la TGSS.
- El resto, (17.893.462) pesetas, corresponde a 12 cargos por bonificaciones a empresas imputados erróneamente por la DP de la TGSS en el documento "Extracto de c/c con el INEM" a pagos directos de prestaciones.

En los cinco primeros meses del ejercicio de 1993, la diferencia se debe a los desfases que se producen en la imputación de las nóminas mensuales en la DP de la TGSS de Madrid por la adaptación al Sistema integrado de contabilidad de la Seguridad Social (SICOSS), cuya regularización se produjo en el mes de junio de 1993, que ya no fue objeto de análisis "in situ" en esta fiscalización.

En consecuencia, se puede afirmar que las diferencias existentes a final de ejercicio en los importes de las prestaciones de desempleo pagadas recogidos en los documentos "Resumen de nómina pagada" y "Extracto de cuenta corriente con el INEM", elaborados por las DDPP de Madrid del INEM y de la TGSS, tienen su origen en:

- Retrasos en el registro de las liquidaciones complementarias de nómina en la DP de la TGSS.
- Ausencia total de conciliación de la información entre ambas Entidades.

### 3.1.2. Cotización a la Seguridad Social por los perceptores de las prestaciones de desempleo

#### 3.1.2. a) Procesos de gestión administrativa

Los procesos de la gestión administrativa de las cotizaciones a la Seguridad Social por los perceptores de las prestaciones de desempleo que se siguen en las DDPP del INEM van unidos con los del gasto en dichas prestaciones.

La DG del INEM envía a sus DDPP el resumen de la cotización correspondiente a la nómina del mes anterior y los documentos de cotización. Las DDPP del INEM comprueban únicamente que existe correlación entre ambos documentos y elaboran el "Informe resumen de liquidación de cuotas de la Seguridad Social" (anexo 10). Hasta 1993, las DDPP del ISM enviaban a las del INEM su resumen de cotización y los documentos de cotización correspondientes a las prestaciones de desempleo de los trabajadores del Régimen especial del Mar. Las DDPP del INEM presentan esta documentación en las de la TGSS para su compensación y posterior reflejo en el documento mensual de conciliación.

Las DDPP de la TGSS registran los importes recogidos en los documentos resumen y comprueban que coinciden con los importes de los múltiples documentos de cotización utilizados por el INEM.

### 3.1.2. b) Conciliación de la información

El procedimiento descrito no impide que existan diferencias en los importes mensuales reflejados en los documentos mensuales de conciliación (anexo 2) y en los "Informes resumen de liquidación de cuotas de la Seguridad Social" (anexo 10). Estas diferencias, que no se concilian, se derivan de que el INEM y la TGSS registran las cotizaciones mensuales a la Seguridad Social en momentos diferentes. En efecto, las DDPP del INEM registran el importe de la cotización en el mes a que corresponde, mientras que las DDPP de la TGSS lo registran en el mes en que lo reciben para su compensación. En consecuencia, los retrasos del INEM en la elaboración y presentación de los documentos de cotización, motivados por la presión de trabajo generada por el incremento de perceptores de prestaciones de desempleo unido a una inadecuada organización administrativa, originan diferencias mensuales y anuales entre los importes reflejados en la documentación elaborada por ambas Entidades, tal y como se constató en las pruebas realizadas por el equipo fiscalizador (anexo 11).

Las DDPP del INEM no realizan ningún tipo de comprobación complementaria al considerar que la documentación elaborada por su DG es correcta.

### 3.1.2. c) Cuantificación y origen de las diferencias

Como resultado del análisis realizado por el equipo fiscalizador en las DDPP de la muestra se ha constatado lo siguiente:

#### *Direcciones provinciales del INEM y de la TGSS de Alicante.*

Los importes mensuales registrados por las DDPP del ISM y del INEM de Alicante de las cuotas de Seguridad Social por las prestaciones de desempleo pagadas en el ejercicio de 1991 y los importes de estas cuotas reflejados en los documentos mensuales de conciliación "Extracto de cuenta corriente con el INEM" elaborados por la DP de la TGSS de Alicante en el ejercicio de 1991 figuran en el cuadro 3.1.7.

CUADRO N.º 3.1.7.  
COTIZACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL POR LOS PERCEPTORES DE PRESTACIONES DE DESEMPLEO EN 1991.  
DOCUMENTOS ELABORADOS POR EL ISM, POR EL INEM Y POR LA TGSS. ALICANTE. (Pesetas)

Mes	Informe resumen de liquidación de cuotas ISM/INEM		Documento de conciliación Extracto de c/c con el INEM TGSS	
	Cuotas ISM	Cuotas INEM	Cuotas ISM	Cuotas INEM
Enero	5.890.171	1.020.454.238	5.890.171	1.020.454.238
Febrero	5.008.260	1.139.258.996	5.008.260	1.139.258.996
Marzo	4.785.994	1.255.400.613	-	-
Abril	6.631.373	1.187.251.375	4.785.994	1.255.400.613
Mayo	5.308.245	1.261.413.809	11.939.618	2.448.665.184
Junio	4.705.846	1.257.254.994	-	-
Julio	3.682.848	1.170.076.811	4.705.846	2.427.331.805
Agosto	3.991.920	1.280.843.943	7.674.768	1.280.843.943
Septiembre	3.608.673	1.050.004.306	-	1.050.004.306
Octubre	3.801.677	1.545.745.550	-	-
Noviembre	5.287.604	1.394.619.059	7.410.350	1.545.745.550
Diciembre	10.595.819	1.342.802.874	-	1.394.619.059
<b>TOTAL</b>	<b>63.298.430</b>	<b>14.905.126.568</b>	<b>47.415.007</b>	<b>13.562.323.694</b>

Las diferencias mensuales que se observan tienen como origen los retrasos con que la DP del INEM presentó la documentación en la DP de la TGSS.

La diferencia a 31 de diciembre de 1991, que es de 1.358.686.297 pesetas, corresponde a las cuotas de las nóminas de prestaciones pagadas en los meses de noviembre y diciembre del ISM y a las del mes de diciembre del INEM, que no habían sido presentadas para su compensación en la DP de la TGSS al finalizar el año.

#### *Direcciones provinciales del INEM y de la TGSS de Huelva.*

En esta provincia se ha producido, hasta julio de 1991, un hecho diferencial consistente en que en el "Informe resumen de liquidación de cuotas de la Seguridad Social", elaborado por el INEM, se incluyó como deducción la protección familiar que este Organismo pagaba a los beneficiarios del subsidio de desempleo, trabajadores eventuales del Régimen especial Agrario (Plan de empleo rural) cuyas prestaciones abona directamente el INEM por lo que, no siendo una operación recíproca con la TGSS, no debió incluirse en los documentos de conciliación ni en las cuentas de relación objeto de esta fiscalización.

Esta deducción no figuraba, como es lógico, en los documentos de cotización, por lo que, las sumas mensuales de los importes líquidos de estos documentos no han coincidido con el importe líquido reflejado en el "Informe resumen de liquidación de cuotas" del INEM hasta el mes de julio de 1991, fecha en la que la asignación económica por hijo a cargo, tanto en su modalidad contributiva como no contributiva, pasó a estar gestionada en su totalidad por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (en adelante INSS)

Por otra parte, tanto la DP del INEM de Huelva como la del ISM elaboran "Informes resumen de liquidación de cuotas" complementarios. En el INEM para corregir los errores producidos en la cotización inicialmente realizada y en el ISM, hasta 1993, para recoger la cotización de los trabajadores de la empresa pública de estiba y desestiba, para los que a su vez se elabora una nómina de prestaciones específica (apdo. 3.1.1.a).

Los importes mensuales registrados por las DDPP del ISM y del INEM de Huelva de las cuotas de Seguridad Social por las prestaciones de desempleo pagadas en el ejercicio de 1991 y los importes de estas cuotas reflejados en los documentos mensuales de conciliación "Extracto de la cuenta corriente con el INEM" elaborados por la DP de la TGSS de Huelva en el ejercicio de 1991 figuran en el cuadro 3.1.8.

CUADRO 3.1.8.  
COTIZACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL POR LOS PERCEPTORES DE PRESTACIONES DE DESEMPLEO EN 1991.  
DOCUMENTOS ELABORADOS POR EL ISM, POR EL INEM Y POR LA TGSS. HUELVA. (Pesetas)

Mes	Informe resumen de liquidación de cuotas ISM/INEM		Documento de conciliación Extracto de c/c con el INEM TGSS	
	Cuotas ISM	Cuotas INEM	Cuotas ISM	Cuotas INEM
Enero	18.298.895	219.458.243	-	220.380.729
Febrero	15.379.930	239.344.214	41.601.294	219.458.243
Marzo	26.211.924	266.460.875	18.298.895	266.460.875
Abril	25.812.264	237.439.514	-	476.787.490
Mayo	21.021.995	257.894.740	41.591.854	257.894.740
Junio	18.535.140	265.403.810	-	265.754.650
Julio	18.734.388	253.104.804	25.812.264	252.753.964
Agosto	21.830.417	260.065.892	-	260.065.892
Septiembre	19.243.497	263.329.281	-	263.329.281
Octubre	22.149.257	302.595.579	80.512.835	302.595.579
Noviembre	31.020.425	331.072.055	40.501.776	331.072.055
Diciembre	29.988.617	323.276.891	30.532.989	323.276.891
TOTAL	268.226.749	3.219.445.898	278.851.907	3.439.830.389

En la verificación y análisis de la documentación se ha constatado que la DP del INEM de Huelva no siempre presentó los documentos de cotización en la DP de la TGSS para su compensación en los meses correspondientes\*. Por otra parte, el ISM no enviaba mensualmente al INEM los documentos de cotización, acumulando varios meses.

Estos retrasos, motivaron que la DP de la TGSS reclamara al INEM las cotizaciones atrasadas, llegando incluso a emitir Notificaciones de deuda que incluían diversos periodos de 1988, 1989, 1990 y febrero de 1991.

La diferencia a 31 de diciembre de 1991, que es de 231.009.649 pesetas, se debe a las causas siguientes:

- Las cuotas correspondientes a las nóminas de prestaciones del ISM, pagadas en los meses de noviembre y diciembre de 1990, así como las de diciembre del mismo ejercicio del INEM, cuyo importe total es de 261.985.785 pesetas, fueron registradas por la TGSS en febrero de 1991.
- Las nóminas de prestaciones pagadas en los meses de octubre, noviembre y diciembre de 1991, de los trabajadores de estiba y desestiba, y las cuotas de los restantes trabajadores del Régimen especial del Mar, del mes de diciembre de 1991, cuyo importe global es de 30.976.136 pesetas no fueron registradas por la TGSS en este ejercicio.

\* Párrafo modificado en función del escrito de alegaciones.

#### Direcciones provinciales del INEM y de la TGSS de Madrid.

Los importes mensuales registrados por las DDPP del ISM y del INEM de Madrid de las cuotas de Seguridad Social por las prestaciones de desempleo pagadas en el ejercicio de 1991 y los importes de estas cuotas reflejados en los documentos mensuales de conciliación "Extracto de la cuenta corriente con el INEM" elaborados por la DP de la TGSS de Madrid en el ejercicio de 1991 figuran en el cuadro 3.1.9.

CUADRO 3.1.9.  
COTIZACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL POR LOS PERCEPTORES DE PRESTACIONES DE DESEMPLEO EN 1991.  
DOCUMENTOS ELABORADOS POR EL ISM, POR EL INEM Y POR LA TGSS. MADRID. (Pesetas)

Mes	Informe resumen de liquidación de cuotas ISM/INEM		Documento de conciliación Extracto de c/c con el INEM TGSS	
	Cuotas ISM	Cuotas INEM	Cuotas ISM	Cuotas INEM
Enero	7.296.247	3.188.263.757	-	-
Febrero	7.736.698	3.303.970.907	15.032.945	6.492.234.664
Marzo	8.188.260	3.517.049.309	-	-
Abril	8.344.081	3.581.986.056	8.188.260	3.517.049.309
Mayo	10.551.419	3.490.719.561	8.344.081	3.581.986.056
Junio	9.544.041	3.380.070.665	-	-
Julio	8.819.118	3.477.641.943	10.551.419	3.490.719.561
Agosto	10.549.696	3.679.013.757	18.363.159	6.857.712.608
Septiembre	8.910.253	3.551.267.146	-	-
Octubre	8.538.903	3.917.574.547	19.459.949	7.250.280.903
Noviembre	10.189.190	4.593.522.183	8.538.903	3.917.574.547
Diciembre	9.910.355	3.992.578.755	10.189.190	4.593.522.183
TOTAL	108.578.261	43.673.658.586	98.667.906	39.681.079.831

Como en el resto de las provincias de la muestra, se ha constatado que las DDPP del INEM y del ISM de Madrid presentan los documentos "Informe resumen de liquidación de cuotas" en la DP de la TGSS con retraso, habiéndose acumulado en ocasiones la documentación relativa a dos meses en un mismo mes.

El registro de las cuotas en la DP de la TGSS de Madrid se efectúa en el mes en el que se reciben los boletines de cotización o incluso con fecha del mes anterior, si bien hay que señalar que, durante 1991, existieron retrasos internos de traslado de la documentación en esta DP de la TGSS en torno a una media de 23 días, llegando a alcanzar un máximo de 64 días. En consecuencia, los retrasos en la presentación y registro de la documentación, que son imputables a ambas Entidades, son la causa de las diferencias mensuales existentes.

La diferencia total al final del ejercicio de 1991, que asciende a 4.002.489.110 pesetas se debe a que la cotización por los perceptores de prestaciones de desempleo del INEM y del ISM pagadas en el mes de diciembre de dicho ejercicio, fueron registradas por la DP de la TGSS de Madrid en 1992.

#### 3.1.3. Bonificaciones a las empresas en la cotización a la Seguridad Social

El INEM no elabora ningún documento que recoja el importe de las bonificaciones a las empresas en la cotización a la Seguridad Social que pudiera servir para su conciliación con la información de la TGSS.

Las bonificaciones tan sólo aparecen reflejadas en el documento de conciliación mensual de la TGSS "Extracto de cuenta corriente con el INEM". Mediante dicho documento las DDPP de la TGSS comunican a las del INEM el gasto que le suponen las deducciones que las empresas han practicado en concepto de bonificaciones con el fin de que presten su conformidad.

Las diligencias que las DDPP del INEM realizan en el citado documento de conciliación, consisten sólo en señalar la imposibilidad de dar la conformidad por carecer de elementos de juicio para ello, por lo que no existe ningún control por parte del INEM. Sin embargo, en la medida en que los contratos sujetos a bonificación son registrados y conocidos por las DDPP, este control debería ser realizado por el INEM.

La TGSS tampoco ejerce control acerca de la procedencia e importes de estas bonificaciones. En consecuencia, se puede afirmar que no existen garantías de que los importes descontados por las empresas, que son los que figuran registrados, sean correctos.

#### 3.1.4. Otros cargos

Las DDPP de la TGSS aplican a este apartado del documento de conciliación los siguientes cargos:

- Devoluciones a las empresas de ingresos indebidos por cotización por la contingencia de desempleo.
- Bonificaciones de cuotas de Seguridad Social que las empresas no han descontado en el momento del ingreso de cuotas.

Las empresas solicitan a las DDPP de la TGSS la devolución de los importes incorrectamente cotizados y a las DDPP del INEM las bonificaciones no descontadas de la cotización. Las resoluciones positivas en la solicitud de devoluciones de cuotas dan lugar a su abono directo por las DDPP de la TGSS. En lo que respecta a las bonificaciones no descontadas, las DDPP del INEM resuelven y comunican a las de la TGSS la relación de empresas que cuentan con autorización para el pago de estas bonificaciones y los importes que deben abonarse.

Las DDPP del INEM no realizan observación alguna a los importes reflejados por estos conceptos en los documentos de conciliación, justificándolo por carecer de elementos de juicio para su contraste, lo que vuelve a poner de manifiesto deficiencias en el control de las devoluciones de cuotas y de las bonificaciones a las empresas.

No obstante, el equipo fiscalizador ha constatado que las autorizaciones coinciden con los importes reflejados en el documento de conciliación. En las DDPP de la TGSS de Alicante y de Huelva estos gastos se recogen en el citado documento dos meses después de haberse contabilizado.

### 3.2. Ingresos

#### 3.2.1. Ingresos por cotización por desempleo

La cotización para cubrir la contingencia de desempleo es uno más de los conceptos recogidos en los documentos de cotización a la Seguridad Social,

por lo que su gestión administrativa y su registro y posterior contabilización se ajusta al circuito general de recaudación establecido para dichos documentos.

Como resultado de dicho proceso, las DDPP de la TGSS reflejan en el documento de conciliación el importe de la cotización mensual por la contingencia de desempleo.

Las DDPP del INEM no realizan observaciones a los importes que recogen los documentos mensuales de conciliación por este concepto.

#### 3.2.2. Ingresos por recuperación de prestaciones de desempleo indebidamente pagadas

Las DDPP de la TGSS recogen en este apartado de los documentos mensuales de conciliación:

- Los reintegros de prestaciones de desempleo efectuados por beneficiarios en la cuenta bancaria de "Recursos diversos provinciales" de la TGSS.
- En algunas provincias, los descuentos practicados en los primeros pagos de prestaciones abonadas por el INSS por la percepción simultánea por sus beneficiarios de prestaciones de desempleo.

Las DDPP del INEM no señalan diferencias por este concepto en sus diligencias a dichos documentos, confeccionando posteriormente, y no siempre, el correspondiente documento "Comunicación de reintegros" (anexo 12) en el que se relacionan los nombres de los beneficiarios que han devuelto prestaciones indebidamente abonadas y su importe.

Es de señalar que, como se expone más detalladamente en el capítulo 4 de este informe, no todos los reintegros se efectúan en la cuenta de la TGSS, sino que más del 70% son devueltos por los perceptores a través de una cuenta corriente abierta por el INEM en la Caja Postal. De estos ingresos, la TGSS no tiene conocimiento alguno.

En las pruebas realizadas por el equipo fiscalizador se ha constatado la existencia de retrasos de hasta 6 años en la comunicación desde la TGSS de ingresos por este concepto al INEM y en su reflejo en el documento de conciliación, por desconocer las DDPP de la TGSS la procedencia de los mismos. Dichos retrasos y la ausencia de diligencias de conciliación ponen de manifiesto la falta de control y seguimiento de las prestaciones indebidamente abonadas por parte de las Entidades afectadas (INEM, ISM y TGSS).<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Ver apartado 3.2. de la fiscalización elevada a las Cortes Generales por este Tribunal: "Análisis de la gestión de los deudores por prestaciones económicas del Instituto Social de la Marina".

\* No se acepta la observación contenida en la página 2 del escrito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social por cuanto lo que se critica en el Informe no es la legalidad de la cuenta sino la inexistencia de conocimiento y, por tanto, de control de los importes reintegrados, con lo que en definitiva la cuenta abierta en el INEM en la Caja Postal no ha servido, antes al contrario, para la finalidad que se pretendía.

### 3.2.3. Ingresos por responsabilidad empresarial en el pago de prestaciones de desempleo

Este apartado recoge los importes de las prestaciones de desempleo anticipadas por el INEM que deben ser abonadas a este Organismo por los empresarios debido a la falta de afiliación o alta o a los defectos en la cotización por sus trabajadores cuando se produjo la situación de desempleo, una vez que han sido declarados responsables por el INEM o, en su caso, por el órgano jurisdiccional correspondiente.

En ninguna de las DDPP de la muestra se efectúan reclamaciones a las empresas por responsabilidad empresarial en el pago de las prestaciones de desempleo.

Durante 1991 las únicas DDPP que han tenido ingresos por resarcimiento por responsabilidad empresarial han sido las de Barcelona y Zamora.

Con ello se incumple lo dispuesto en el Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, por el que se desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de protección por desempleo.

La exigencia de responsabilidad empresarial por falta de afiliación o alta, debe ser establecida mediante resolución del correspondiente director provincial del INEM y reclamada, en caso de incumplimiento del pago, mediante la emisión de certificación de descubierto por la TGSS, que inicia la vía de apremio. El procedimiento aplicable en caso de defectos en la cotización viene regulado en el artículo 96 de la Ley de Seguridad Social de 1966, aún vigente, y es análogo al anterior: resolución del INEM, declarando la responsabilidad empresarial, que se traslada a la TGSS para que expida la correspondiente certificación de descubierto.

La ausencia de actuaciones en este sentido por parte de la casi totalidad de las DDPP del INEM, además de incumplir la normativa vigente, da lugar a la falta de reintegro, por parte de los responsables del pago, de los importes equivalentes a las prestaciones de desempleo anticipadas por el INEM a los beneficiarios.

### 3.2.4. Otros abonos

La imputación de ingresos a este apartado no es homogénea en todas las DDPP de la TGSS. Con carácter general éstas imputan:

- Devolución por las entidades financieras de transferencias a las empresas por bonificaciones de fomento al empleo no descontadas en el momento de la cotización y que no han podido realizarse.
- Bonificaciones recogidas en los documentos de cotización que corresponden a programas de empleo para minusválidos y para mayores de 40 años.
- En algunas provincias, prestaciones de desempleo descontadas por el INSS a sus pensionistas.

Las DDPP del INEM no realizan objeciones a los importes reflejados bajo este concepto en las diligencias realizadas en los documentos de conciliación mensual, manifestando no tener elementos de juicio para su conciliación.

## CAPÍTULO 4.

### CONTABILIZACIÓN DE LAS OPERACIONES RECÍPROCAS Y SU CONCILIACIÓN POR EL INEM Y POR LA TESORERÍA GENERAL

En este capítulo del informe se analiza la contabilización de las operaciones de gastos y de ingresos objeto de esta fiscalización. Es decir, se estudian las imputaciones como cargos y abonos en las cuentas de ambas Entidades de las operaciones cuyos procedimientos de gestión administrativa han sido detalladamente estudiados en el capítulo 3 en las provincias de la muestra, así como de las operaciones relacionadas con las transferencias del Estado y los ingresos por la cuota de formación profesional, que se llevan a cabo en las respectivas DDGG.

El INEM contabiliza estos ingresos y gastos en sus servicios centrales, y lo hace en cuentas de los grupos 6 y 7 con contrapartida en sus cuentas de relación con la TGSS (capítulo 1). La TGSS los contabiliza en sus DDPP (salvo las transferencias del Estado y los ingresos por cuota de formación profesional) en su cuenta de relación, *Instituto Nacional Empleo c/c* que pasa a denominarse *Instituto Nacional de Empleo* en el ejercicio de 1993, con contrapartida en cuentas de tesorería o de ingresos.

La contabilización de estas operaciones recíprocas difiere en una y otra Entidad. Las causas que condicionan o generan las diferencias mantenidas al final del ejercicio se exponen a continuación y a casi todas ellas se ha hecho mención al analizar los procedimientos administrativos en el capítulo anterior.

- 1.- Ambas Entidades declaran seguir el principio de caja en la imputación contable de gastos e ingresos, es decir, contabilizar las operaciones en el momento en que se produce la salida o entrada de fondos. Sin embargo se ha constatado que en las liquidaciones contables y presupuestarias anualmente presentadas por el INEM y enviadas a este Tribunal, no se recogen las salidas y entradas reales correspondientes a gastos e ingresos, sino estimaciones de aquéllas.

Posteriormente, en el ejercicio o ejercicios siguientes, una vez analizados los pagos y cobros reales en cada una de sus DDPP y contrastados estos datos con la información provincial y central de la TGSS, el INEM establece los importes definitivos y efectúa las regularizaciones contables necesarias. Con ellas el INEM adapta su contabilidad a los pagos y cobros efectuados, modificando la cuenta *Partidas pendientes de aplicación*, a la que se imputaron los gastos sin cobertura presupuestaria, y la cuenta de ingresos del ejercicio en el que se realiza la variación. En ocasiones, estas regularizaciones se llegan a hacer hasta con 14 meses de retraso sobre la fecha de cierre de la contabilidad del ejercicio. Paralelamente el INEM incorpora los importes definitivos al documento (anexo 4) al que en esta fiscalización se ha identificado como "Certificado de gastos e ingresos" relacionados con el desempleo, que a su vez incluye otros

conceptos que no corresponden a las operaciones recíprocas objeto de esta fiscalización.

- 2.- El INEM contabiliza las operaciones recíprocas objeto de conciliación mensual, a nivel central mientras que la TGSS las contabiliza en sus DDPP, razón por la que, en el ámbito provincial, las únicas conciliaciones posibles se realizan entre documentos administrativos, sin que se conozca su exacta repercusión contable.
- 3.- Como ya se ha indicado, la periodificación de los gastos no siempre es coincidente en ambas Entidades, habiéndose detectado diferencias en la imputación temporal del gasto de prestaciones de desempleo y de las cuotas pagadas por los beneficiarios de estas prestaciones (apdos. 3.1.1.b) y 3.1.2.b)).
- 4.- Más del 70% de los reintegros de las prestaciones de desempleo indebidamente abonadas son ingresados por los beneficiarios en la cuenta corriente abierta por el INEM a tales efectos en la Caja Postal y, hasta 1993, han sido contabilizados dos veces por la DG del INEM, minorando el gasto en prestaciones y como un ingreso. Esta actuación irregular ha generado los siguientes problemas:

Hasta el ejercicio de 1995, según la Instrucción de contabilidad de los Organismos Autónomos del Estado, aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 31 de marzo de 1986 y modificada por Orden de 28 de noviembre de 1988, la anulación de obligaciones reconocidas por reintegro del gasto sólo podía tener lugar si el proceso de reconocimiento de la obligación, la ordenación del pago, su realización y el reintegro se producían en el mismo ejercicio. El reintegro de un gasto de ejercicios anteriores debía ser considerado un ingreso y no daba lugar a la anulación de la obligación correspondiente. Sin embargo, el INEM ha aplicado la totalidad de los reintegros recogidos en la citada cuenta de la Caja Postal, así como los recogidos por el mismo concepto en la cuenta bancaria Recursos diversos provinciales de la TGSS, a la anulación de las correspondientes obligaciones, sin tomar en consideración el año en que fueron reconocidas<sup>5</sup>. El importe contabilizado por el INEM de estos reintegros fue de 2.861,5 millones de pesetas en el año 1990 y de 3.575,5 millones en 1991.

En lo que se refiere a las operaciones recíprocas INEM-TGSS, esta última no ha tenido conocimiento ni control sobre los reintegros efectuados por beneficiarios de prestaciones

indebidamente percibidas en la cuenta situada en la Caja Postal (2.199,4 millones de pesetas en 1990 y 2.631,9 millones en 1991)<sup>6</sup> ni sobre su aplicación por el INEM a minoración de gastos, razón por la cual,

- a) Es imposible la coincidencia del importe del gasto en prestaciones de desempleo en ambas Entidades.
- b) El saldo de la cuenta de relación del INEM *Tesorería General acreedora por cuenta de prestaciones* ha resultado minorado por el importe de estos reintegros.

La doble contabilización de los reintegros de prestaciones fue subsanada en el ejercicio de 1993, en que se regularizaron los importes de ejercicios anteriores.

Por otra parte, la centralización de los créditos y de la contabilización de los ingresos y de los gastos del INEM, unida a la descentralización de la autorización del gasto y de la ordenación del pago, generan discrepancias en la fiscalización del gasto por parte de la intervención delegada en el Organismo. Estas discrepancias han dado lugar a que, por ejemplo, en julio de 1993, todavía no hubieran sido introducidos en el programa informático los ajustes necesarios de los gastos e ingresos del ejercicio de 1991 por no estar fiscalizados por la intervención delegada los documentos soporte de dichos ajustes. Por esta razón, tal como se explica en el apartado 1.4.2., el análisis de la contabilización definitiva de los gastos e ingresos objeto de esta fiscalización y de su conciliación se ha efectuado sobre los ejercicios de 1990 y 1991.

Los cuadros 4.1 y 4.2., que recogen los importes de los gastos e ingresos contabilizados por el INEM y por la TGSS en dichos ejercicios, muestran cuantificadas las diferencias netas anuales existentes entre ambas Entidades. La información sobre el INEM recogida en estos cuadros es doble. En primer lugar están los importes contabilizados al cierre del ejercicio que, como se ha indicado, son estimaciones de los citados gastos e ingresos y se recogen en

CUADRO 4.1.  
GASTOS E INGRESOS CONTABILIZADOS POR EL INEM Y POR LA TGSS. EJERCICIO DE 1990

CONCEPTO	INEM (1) Cuenta con la TGSS (*)	INEM (2) Certificado de gastos e ingresos (**)	TGSS (3)	DIFERENCIA (1) - (3) Ptas.	DIFERENCIA (2) - (3) Ptas.
Gastos Prestaciones (Pago directo y Pago delegado)	942.003.000.000	932.711.299.278	935.964.883.052	6.038.116.948	(3.253.583.774)
Cotización a la Seguridad Social	268.550.000.000	268.687.450.085	262.043.331.205	6.816.668.795	6.644.118.880
Bonificaciones	52.768.000.000	47.567.895.897	47.218.607.437	5.549.392.563	349.288.460
Otros cargos	-	-	2.672.573.466	(2.672.573.466)	(2.672.573.466)
<b>TOTAL CARGOS</b>	<b>1.263.321.000.000</b>	<b>1.248.966.645.260</b>	<b>1.247.897.395.160</b>	<b>15.731.604.840</b>	<b>1.067.250.100</b>
Ingresos Cotización Desempleo	800.673.000.000	798.463.883.222	799.602.579.354	1.070.420.646	(1.138.096.132)
Recuperación prestaciones	-	-	662.775.424	(662.775.424)	(662.775.424)
Responsabilidad empresarial	-	-	10.080.407	(10.080.407)	(10.080.407)
Otros abonos	-	-	2.452.986.386	(2.452.986.386)	(2.452.986.386)
Transferencias del Estado	328.450.000.000	328.450.000.000	328.450.000.000	-	-
Ingresos cuota F.P.	98.361.000.000	98.554.423.239	98.554.423.239	(193.423.239)	-
<b>TOTAL ABONOS</b>	<b>1.227.484.000.000</b>	<b>1.225.468.306.461</b>	<b>1.229.732.844.810</b>	<b>(2.248.844.810)</b>	<b>(4.264.538.349)</b>
<b>DIFERENCIAS</b>	<b>(34.147.000.000)</b>	<b>(23.498.338.799)</b>	<b>(18.164.550.350)</b>	<b>(17.980.449.650)</b>	<b>(5.331.788.449)</b>

\* ver n.p.p. 63

(\*) Información obtenida a partir del anexo 3 correspondiente al año de 1990.

(\*\*) Información obtenida a partir del Certificado elaborado en año de 1992.

<sup>5</sup> La Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social, en su disposición adicional trigésimo segunda, cambia este criterio y establece que "... los reintegros de pagos indebidamente percibidos de prestaciones del Sistema de Seguridad Social se imputarán al Presupuesto de gastos corrientes del ejercicio en que se reintegren, como minoración de las obligaciones satisfechas, en cualquier caso".

CUADRO 4.2.  
GASTOS E INGRESOS CONTABILIZADOS POR EL INEM Y POR LA TGSS. EJERCICIO DE 1991

CONCEPTO	INEM (1) Cuenta con la TGSS (*)	INEM (2) Certificado de gastos e ingresos (**)	TGSS (3)	DIFERENCIA (1) - (3) Pos.	DIFERENCIA (2) - (3) Pos.
Gastos Prestaciones (Pago directo y Pago delegado)	1.179.576.000.000	1.170.580.375.962	1.174.748.753.191	4.827.246.809	(4.168.377.229)
Cotización a la Seguridad Social	340.788.000.000	346.138.219.163	341.246.011.027	(458.011.027)	4.892.208.136
Bonificaciones	49.315.000.000	47.962.991.288	47.543.962.309	1.971.037.691	419.028.979
Otros cargos	-	-	3.159.645.824	(3.159.645.824)	(3.159.645.824)
<b>TOTAL CARGOS</b>	<b>1.569.879.000.000</b>	<b>1.564.681.586.413</b>	<b>1.566.698.372.351</b>	<b>3.189.627.649</b>	<b>(2.016.785.938)</b>
Ingresos Cotización Desempleo	879.644.000.000	885.586.434.173	885.450.309.861	(5.806.309.861)	136.124.312
Recuperación prestaciones	-	-	944.364.084	(944.364.084)	(944.364.084)
Responsabilidad empresarial	-	-	4.481.346	(4.481.346)	(4.481.346)
Otros abonos	-	-	2.608.235.678	(2.608.235.678)	(2.608.235.678)
Transferencias del Estado	288.000.000.000	288.000.000.000	288.000.000.000	-	-
Ingresos cuota F.P.	107.703.000.000	108.118.914.420	108.118.914.420	(415.914.420)	-
<b>TOTAL ABONOS</b>	<b>1.275.347.000.000</b>	<b>1.281.705.348.593</b>	<b>1.285.124.305.389</b>	<b>(9.779.305.389)</b>	<b>(3.420.954.796)</b>
<b>DIFERENCIAS</b>	<b>(294.532.000.000)</b>	<b>(282.976.237.828)</b>	<b>(281.572.066.962)</b>	<b>(12.959.933.038)</b>	<b>(1.404.170.858)</b>

el documento "Cuenta con la Tesorería General" (anexo 3). En segundo lugar, figuran los importes contabilizados como definitivos, recogidos en el "Certificado de gastos e ingresos" (anexo 4).

Los importes correspondientes al ejercicio de 1991 se recogen en el cuadro 4.2.

Las diferencias existentes entre los saldos de los gastos e ingresos contabilizados inicialmente por el INEM en los ejercicios de 1990 y de 1991, y los contabilizados por la TGSS en estos mismos ejercicios, son de 17.980,4 millones de pesetas y de 12.959,9 millones, respectivamente, y se deben fundamentalmente al exceso en las estimaciones de gastos y a la insuficiencia en las estimaciones de ingresos realizadas por el INEM en ambos ejercicios.

No obstante, los importes de los gastos e ingresos registrados como definitivos por INEM, con más de un año de retraso, son los que figuran en el "Certificado de gastos e ingresos" del ejercicio. En consecuencia, el análisis de las diferencias en la contabilización de ambas Entidades se ha centrado de manera especial en las existentes entre los importes definitivos del INEM y los contabilizados por la TGSS para esos ejercicios, cuyas diferencias en sus saldos se elevan a 5.331,8 millones en 1990 y a 1.404,2 millones en 1991.

#### 4.1. Gastos

En este apartado se analiza la contabilización por parte de la DG del INEM y de las DDPP de la TGSS de las prestaciones de desempleo, de la cotización a la Seguridad Social por los perceptores de estas prestaciones, de las bonificaciones a las empresas en la cotización a la Seguridad Social y de otros cargos. Asimismo para los ejercicios de 1990 y 1991, únicos con contabilización definitiva del INEM cuando se realizaron las pruebas de auditoría en las DDPP, se han cuantificado las diferencias en los importes contabilizados por cada Entidad de cada uno de los gastos citados y se ha estudiado el origen y cuantificación de dichas diferencias.

##### 4.1.1. Gastos de prestaciones de desempleo. Pago directo y Pago delegado

###### 4.1.1. a) Contabilización por el INEM

La DG del INEM contabiliza mensualmente los gastos de prestaciones de desempleo en la divisionaria *Prestaciones por desempleo*, hasta el límite

(\*) Información obtenida a partir del anexo 3 correspondiente al año de 1991.

(\*\*) Información obtenida a partir del Certificado elaborado en febrero de 1993.

anual del crédito presupuestario que tiene asignado por este concepto, y el resto del gasto estimado en la cuenta *Partidas pendientes de aplicación*.

La información que la DG del INEM utiliza para realizar estos apuntes contables de carácter estimativo y provisional es la siguiente:

- Importe de las prestaciones de desempleo, obtenido a través del proceso de grabación informática que llevan a cabo las DDPP de todos los expedientes de reconocimiento de la prestación (SIPRE), al que se descuenta el importe de las prestaciones impagadas en el mes anterior, proceso en el que se han detectado múltiples errores.
- Estimación del importe de las prestaciones gestionadas por el ISM hasta 1993, en que estas prestaciones se integran en el SIPRE.
- Estimación, facilitada por la TGSS, del importe de las prestaciones de pago delegado.

El importe resultante de estas operaciones se incorpora mensualmente a un documento denominado "Apunte provisional de gastos del año y avance de estimación y recaudación de cuotas devengadas por desempleo" en el que se recogen, desagregados por subconceptos presupuestarios, los importes de la nómina a pagar en el mes correspondiente.

Estas estimaciones del gasto son las que figuran, al cierre del ejercicio, en la liquidación de la "Cuenta con la Tesorería General" (anexo 3), documento soporte de la cuenta de relación.

En consecuencia, las diferencias anuales que surgen entre los importes de las prestaciones de desempleo contabilizados por el INEM y por la TGSS se deben a que el INEM recoge estimaciones, mientras que la TGSS, aunque lo haga con retrasos y limitaciones, refleja los movimientos reales de cobros y pagos (apdo. 3.1.1.).

Con posterioridad al cierre del ejercicio, una vez recibidos de sus DDPP todos los documentos mensuales "Resumen de nómina pagada" (anexo 8), que previamente han sido contrastados, aunque no conciliados (apdo. 3.1.1.b)) en el ámbito provincial con la TGSS, los servicios centrales del INEM establecen el importe del gasto en prestaciones de desempleo que consideran definitivo que también va a figurar en el "Certificado de gastos e ingresos" (anexo 4) y efectúan, con notable retraso ya indicado en los cuadros 4.1. y 4.2., los ajustes contables necesarios en la cuenta *Partidas pendientes de aplicación*.

El importe que el INEM ha contabilizado como definitivo del gasto en prestaciones de desempleo en el año 1990, está formado por el de las prestaciones de desempleo de pago directo y de pago delegado, información recogida por sus DDPP y por las del ISM en los documentos "Resumen de nómina pagada", incrementado con los importes de partidas recogidas por la TGSS en "Otros cargos" (apdo. 4.1.4) y minorado con los siguientes importes:

- Reintegro de prestaciones indebidamente pagadas, en el que se incluyen tanto los recogidos en la cuenta bancaria Recursos diversos provinciales de la TGSS, como en la cuenta abierta por el INEM en la Caja Postal.

\* Los errores detectados figuran pormenorizados en la documentación soporte de este informe. El explicitarlos lo alargaría innecesariamente.

- Ingresos por responsabilidad empresarial (de muy escasa cuantía).
- Otras partidas incluidas por la TGSS en "Otros abonos", entre las que se incluyen las prestaciones de desempleo descontadas por el INSS y por el ISM de los primeros pagos de pensiones abonadas por ambas Entidades.

Se ha constatado que el resultado neto de estas operaciones es el que figura en contabilidad como saldo de la divisionaria *Prestaciones de desempleo* y como obligaciones reconocidas en los distintos subconceptos del presupuesto de gastos en 1990, hasta el límite del crédito presupuestario aprobado.

En el ejercicio de 1991 el "Certificado de gastos e ingresos" recoge los importes de los mismos conceptos señalados en el ejercicio de 1990, que en este ejercicio figuran con mayor desglose. Sin embargo, la imputación contable del gasto en prestaciones se realiza, como en el ejercicio anterior, incrementando y disminuyendo el importe de las prestaciones con los conceptos de cargo y abono citados.

En cuanto a las operaciones necesarias para ajustar el importe del gasto en prestaciones de desempleo, reflejado en la liquidación de la "Cuenta con la Tesorería General" (anexo 3) del INEM de 1991, a los importes recogidos en el "Certificado de gastos e ingresos" (anexo 4), el equipo fiscalizador sólo pudo comprobar los documentos de contabilización ya que, como se ha indicado anteriormente, en la fecha de realización de las pruebas de auditoría no habían sido todavía contabilizados por estar pendientes de fiscalización por la intervención delegada en el Organismo.

#### 4.1.1. b) Contabilización por la TGSS

Las DDPP de la TGSS contabilizan mensualmente las prestaciones de desempleo cargando en la divisionaria de la cuenta de relación *Pagos directos de prestaciones* la previsión de pago directo del mes, basada en el documento "Resumen provincial de nómina del mes" (anexo 6) elaborado por las DDPP del INEM, que se minora, al recibir las liquidaciones bancarias, con el importe de la nómina que ha resultado impagado (apdo. 3.1.1.).

Posteriormente, al tiempo que contabilizan los demás conceptos integrados en los documentos de cotización, reflejan en la subcuenta *Desempleo deducido de cotización* los importes correspondientes al pago delegado.

En algunos casos se ha observado que la contabilización de la previsión de pagos por desempleo y la de los impagados de un determinado mes se realiza en meses distintos, debido a retrasos imputables a los bancos o a los circuitos internos de las propias DDPP de la TGSS.

#### 4.1.1. c) Cuantificación y origen de las diferencias

Como consecuencia de todo lo expuesto se producen entre el INEM y la TGSS las diferencias en la contabilización de las prestaciones de desempleo que ya figuran en los cuadros 4.1. y 4.2. y que se resumen en el siguiente cuadro 4.1.1.

CUADRO 4.1.1.  
IMPORTES CONTABILIZADOS DE LAS PRESTACIONES DE DESEMPLEO Y DIFERENCIAS. AÑOS 1990-1991. (Pesetas)

Gastos de Prestaciones de desempleo. (Pago directo y pago delegado)	AÑOS	
	1990	1991
INEM Contabilización estimada a 31.12.* (1)	942.003.000.000	1.179.576.000.000
INEM Contabilización definitiva ** (2)	932.711.299.278	1.170.580.375.962
TGSS (3)	935.964.883.052	1.174.748.753.191
Diferencia (1)-(3)	6.038.116.948	4.827.246.809
Diferencia (2)-(3)	(3.253.583.774)	(4.168.377.229)

\* Es el importe que figura en el documento "Cuenta con la TGSS" anexo 2

\*\* Es el importe que figura en el "Certificado de gastos e ingresos" del ejercicio.

De estas diferencias se deduce que en estos dos ejercicios la estimación del gasto realizada por el INEM, que sirvió para la contabilización provisional (diferencia (1)-(3)), fue superior al gasto real.

Por su parte, la diferencia definitiva ((2)-(3)) entre la contabilización del INEM y la de la TGSS fue, en 1990, de 3.253,6 millones de pesetas registradas de menos por el INEM. Esta diferencia está motivada por:

- Minoración por parte del INEM del gasto en prestaciones con los reintegros de prestaciones indebidamente abonadas, los ingresos por responsabilidad empresarial y otros abonos: (3.961) millones
- Otros cargos aplicados por la TGSS: 985,3 millones
- Diferencia no conciliada debida a partidas no contabilizadas por el INEM, registradas erróneamente por este Organismo o por la TGSS, o debida a una imputación temporal distinta en ambas Entidades: (277,9) millones

De igual forma, la diferencia definitiva ((2)-(3)), en 1991, entre la contabilización del INEM y la de la TGSS fue de 4.168,4 millones de pesetas recogidas de menos por el INEM, debido a:

- Minoración por el INEM del gasto en prestaciones con los reintegros de prestaciones indebidamente abonadas, los ingresos por responsabilidad empresarial y otros abonos: (4.508,3) millones
- Partidas erróneamente contabilizadas o con diferente imputación temporal: 283 millones
- Otros cargos aplicados por la TGSS: 56,9 millones

#### 4.1.2. Cotización a la Seguridad Social por los perceptores de prestaciones de desempleo.

##### 4.1.2. a) Contabilización por el INEM.

El INEM contabiliza inicialmente, al final de cada ejercicio, las cuotas por los perceptores de prestaciones de desempleo con la información contenida en el SIPRE a la que se ha añadido una estimación de las cotizaciones por los beneficiarios de la prestación por desempleo del ISM, hasta 1993, y de las correspondientes a las prestaciones de pago delegado. Esta estimación global

se refleja, desagregada por subconceptos presupuestarios, en el documento "Apunte provisional de gastos del año ...", ya citado en el apartado 4.1.1., y se contabiliza en la divisionaria *Cuotas de beneficiarios de prestaciones por desempleo* hasta el límite del crédito presupuestario aprobado, siguiendo el mismo criterio que el utilizado con las prestaciones.

Por otra parte, el importe definitivo de la cotización por los beneficiarios de prestaciones de desempleo se calcula agregando los documentos mensuales "Informe resumen de liquidación de cuotas de Seguridad Social" (anexo 10) que elaboran todas las DDPP del INEM y del ISM y cuyos importes no se concilian con la TGSS (apdo. 3.1.2. b). Estos informes recogen la cotización a efectuar y las deducciones practicadas.

En todo caso hay que tener en cuenta que, hasta 1991, en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura también se deducía la protección familiar que el INEM abonaba por cuenta del INSS a los trabajadores eventuales del Régimen especial Agrario, beneficiarios de prestaciones de desempleo.

El importe líquido resultante de la agrupación de los citados documentos, al que se añadía, hasta 1991, la protección familiar pagada a los trabajadores eventuales beneficiarios de prestaciones de desempleo del Régimen especial Agrario, es el que también figura en el "Certificado de gastos e ingresos" que, tras los correspondientes ajustes, queda como importe definitivo del gasto contabilizado por la cotización de los perceptores de prestaciones de desempleo.

#### 4.1.2. b) Contabilización por la TGSS

La contabilización de las cuotas por los beneficiarios de prestaciones de desempleo se realiza en cada una de las DDPP de la TGSS en el mes en el que se recibe el documento mensual "Informe resumen de liquidación de cuotas de Seguridad Social" y los correspondientes boletines de cotización. El importe líquido reflejado en este documento se contabiliza en la divisionaria de la cuenta de relación *Liquidación de cuotas de la Seguridad Social*.

Ahora bien, como las DDPP de la TGSS contabilizan el importe líquido de los boletines de cotización, el importe de las cuotas de Seguridad Social en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura resultó, hasta 1991, minorado por el de la protección familiar de los trabajadores eventuales beneficiarios de la prestación de desempleo del Régimen especial Agrario.

Por otra parte, las cuotas por los beneficiarios de prestaciones de desempleo constituyen un ingreso para la TGSS, que es contabilizado en la divisionaria *Transferencias corrientes de Organismos Autónomos*. En las pruebas realizadas por el equipo fiscalizador se ha constatado que los importes recogidos por la TGSS en la cuenta de relación son inferiores en 7.878 millones de pesetas en 1991 y en 15.207 millones en 1992 a los contabilizados por este servicio común como ingresos. La TGSS no ha justificado estas diferencias, que atribuye a dificultades del proceso informático de recaudación.

#### 4.1.2. c) Cuantificación y origen de las diferencias

La cuantificación de las diferencias en la contabilización por el INEM y por la TGSS de las cotizaciones por los beneficiarios de las prestaciones de

desempleo en sus cuentas de relación durante los ejercicios de 1990 y 1991 se reflejan en los cuadros 4.1. y 4.2. y quedan resumidas en el cuadro 4.1.2.

CUADRO 4.1.2.  
IMPORTES CONTABILIZADOS DE LA COTIZACIÓN POR LOS PERCEPTORES DE LAS DE PRESTACIONES DE  
DESEMPLEO Y DIFERENCIAS. AÑOS 1990-1991. (Pesetas)

Cuotas por los perceptores de prestaciones de desempleo.	AÑOS	
	1990	1991
INEM Contabilización estimada a 31.12. *(1)	268.860.000.000	340.788.000.000
INEM Contabilización definitiva ** (2)	268.687.450.085	346.138.219.163
TGSS (3)	262.043.331.205	341.246.011.027
Diferencia (1)-(3)	6.816.668.795	(458.011.027)
Diferencia (2)-(3)	6.644.118.880	4.892.208.136

La diferencia entre los importes contabilizados a 31.12.1990 y a 31.12.1991 por el INEM y por la TGSS (diferencia (1)-(3)) se debió al hecho de que, al igual que en las prestaciones, la cifra consignada por el INEM fue una estimación de la cotización por los perceptores de prestaciones de desempleo que en 1991 fué inferior al importe contabilizado con carácter definitivo.

Del análisis de la diferencia entre lo contabilizado definitivamente por este concepto por el INEM y por la TGSS (diferencia (2)-(3)), resulta lo siguiente:

En 1990, esta diferencia alcanzó la cifra de 6.644,1 millones de pesetas, a favor del INEM y está motivada por:

- Diferente periodificación del gasto. Cuotas del ejercicio 1989 contabilizadas por la TGSS en 1990 y, en sentido contrario, cuotas de 1990 no contabilizadas por la TGSS hasta el ejercicio siguiente, cuyo importe neto asciende a:
 

5.616,4 millones
- Errores en la imputación contable por la TGSS de determinados conceptos, tales como cuotas contabilizadas como prestaciones de pago delegado o bonificaciones a empresas registradas como cuotas, cuyo importe neto es de:
 

39,8 millones.
- Importe de las prestaciones de protección familiar de los trabajadores eventuales desempleados del Régimen especial Agrario, que la TGSS contabilizó como minoración en la divisionaria *Liquidación de cuotas de Seguridad Social*, mientras que el INEM no lo recogió en *Cuotas de beneficiarios de prestaciones por desempleo*:
 

987,9 millones.

En 1991, la diferencia alcanzó la cifra de 4.892,2 millones de pesetas a favor del INEM, motivada por:

- Diferente periodificación del gasto. Cuotas de 1990 contabilizadas por la TGSS en 1991 y, en sentido contrario, cuotas de 1991 no contabilizadas por la TGSS en este ejercicio por los retrasos en la presentación por el INEM de los "Resúmenes de liquidación de cuotas de Seguridad Social" acompañados de los boletines de cotización (apdo. 3.1.2.a) por importe neto de:
 

4.537,6 millones.

\* Es el importe que figura en el documento "Cuenta con la TGSS" anexo 2.

\*\* Es el importe que figura en el "Certificado de gastos e ingresos" del ejercicio.

Falta de coordinación entre el INEM y la TGSS en el registro de la protección familiar de trabajadores eventuales desempleados del Régimen especial Agrario, por importe de:

354,6 millones.

#### 4.1.3. Bonificaciones a las empresas en la cotización a la Seguridad Social

##### 4.1.3. a) Contabilización por el INEM

La DG del INEM contabiliza mensualmente las bonificaciones a las empresas en la cotización a la Seguridad Social en la divisionaria *Bonificaciones en las cuotas empresariales*, hasta el límite del crédito presupuestario aprobado. Esta contabilización parte de la información facilitada por la TGSS, cuando ésta la proporciona o, en su defecto, mediante la aplicación mensual de una doceava parte del presupuesto aprobado para este concepto.

El importe definitivo contabilizado por el INEM y reflejado en el "Certificado de gastos e ingresos", se obtiene de la información suministrada por la TGSS (apdo. 3.1.3.), una vez realizados una serie de ajustes debidos a que esta última Entidad contabiliza en sus divisionarias *Otros cargos* y *Otros abonos* determinadas partidas de bonificaciones (mayores de 40 años y minusválidos).

##### 4.1.3. b) Contabilización por la TGSS

La contabilización por la TGSS del concepto de bonificaciones a las empresas en la cotización a la Seguridad Social se efectúa cada mes en la divisionaria *Bonificaciones por fomento al empleo*, simultáneamente con el resto de los conceptos integrados en los documentos de cotización y una vez que éstos han sido registrados en el proceso informático de recaudación.

Por otra parte, en cada DP, del importe total de las bonificaciones deducidas por las empresas en los boletines de cotización se desglosa, sin que exista una razón justificativa, el importe que corresponde a bonificaciones por la contratación de trabajadores minusválidos y mayores de 40 años, para abonarlo en la rúbrica *Otros abonos* con cargo a la subcuenta *Fondo nacional de protección al trabajo*. En los servicios centrales de la TGSS, al final de cada ejercicio, se deshace esta imputación cargando el saldo de *Fondo nacional de protección al trabajo* a la subcuenta *Otros cargos*.

##### 4.1.3. c) Cuantificación y origen de las diferencias

Las diferencias de contabilización por el INEM y por la TGSS de las bonificaciones figuran reflejadas en los cuadros 4.1. y 4.2. y están resumidas en el cuadro 4.1.3.

Las diferencias existentes entre los importes contabilizados a 31.12.1990 y a 31.12.1991 por el INEM y por la TGSS se deben a que el INEM contabilizó también en este concepto importes estimados, que en ambos casos resultaron ser superiores a los definitivos.

En cuanto a las diferencias existentes entre el gasto por bonificaciones contabilizado definitivamente por el INEM y el contabilizado por la TGSS en estos años (diferencia (2)-(3)) fueron consecuencia, como ya se ha señalado, de discrepancias en la imputación de varias partidas que la TGSS recogió, sin que existiese una justificación, en las subcuentas *Otros cargos* y *Otros abonos*, mientras que el INEM las imputó correctamente a *Bonificaciones en las cuotas empresariales*. Aunque estas aplicaciones no modificaron el saldo final de la cuenta de relación, sí afectaron a la imputación presupuestaria de las obligaciones contraídas en los diversos subconceptos en la medida en que, tal y como se ha comprobado, no estuvieron correctamente depuradas.

##### 4.1.4. Otros cargos

##### 4.1.4. a) Contabilización por el INEM

Como se ha explicado en el apartado anterior, el INEM no contabiliza otros cargos, sino que afecta los importes que la TGSS imputa a esta subcuenta a las divisionarias de la cuenta de relación a las que aplica el resto de los gastos objeto de esta fiscalización.

##### 4.1.4. b) Contabilización por la TGSS

La TGSS recoge en la divisionaria *Otros cargos* los siguientes gastos:

Bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social abonadas directamente a las empresas que no las descontaron en el momento del ingreso de cuotas y devoluciones de ingresos indebidos de cotización por desempleo (apdo. 3.1.4.)

La DG recoge también en esta cuenta, al final del ejercicio, las bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social, que sus DDPP cargaron a la subcuenta *Fondo nacional de protección al trabajo*, (minusválidos y mayores de 40 años) así como los importes de la capitalización de pensiones que, por responsabilidad empresarial, el INEM debe abonar al INSS en virtud de sentencia judicial.

##### 4.1.4. c) Cuantificación y origen de las diferencias

Dado que el INEM no utiliza la divisionaria *Otros cargos*, la diferencia inicial existente entre ambas Entidades es el importe total contabilizado por la TGSS, si bien, analizada la imputación que hace el INEM de este importe, no se producen diferencias en el saldo global de la cuenta de relación, ya que este Organismo, tal y como se ha indicado, aplica el total neto al resto de las cuentas.

El saldo de *Otros cargos* en la TGSS en el ejercicio de 1990 fue de 2.672,6 millones de pesetas, que el INEM contabilizó de la siguiente forma:

CUADRO 4.1.3.  
IMPORTES CONTABILIZADOS DE LAS BONIFICACIONES Y DIFERENCIAS. AÑOS 1990-1991. (Pesetas)

BONIFICACIONES a las empresas en la cotización a la Seguridad Social	AÑOS	
	1990	1991
INEM Contabilización estimada a 31.12. *(1)	52.768.000.000	49.515.000.000
INEM Contabilización definitiva ** (2)	47.567.895.897	47.962.991.288
TGSS (3)	47.218.607.437	47.543.962.309
Diferencia (1) - (3)	5.549.392.563	1.971.037.691
Diferencia (2) - (3)	349.288.460	419.028.979

\* Es el importe que figura en el documento "Cuenta con la TGSS" anexo 2

\*\* Es el importe que figura en el "Certificado de gastos e ingresos" del ejercicio

- En la divisionaria *Bonificaciones en las cuotas empresariales* el importe de las bonificaciones correspondientes a la contratación de trabajadores minusválidos y mayores de 40 años:

1.692,1 millones.

- En la divisionaria *Prestaciones por desempleo* el resto de las partidas aplicadas a *Otros cargos* por la TGSS:

980,5 millones.

En 1991, el saldo que recogió la TGSS en *Otros cargos* fue de 3.159,6 millones de pesetas que el INEM, de igual forma, imputó a:

- *Bonificaciones en las cuotas empresariales*, por las otorgadas a empresas por la contratación de trabajadores minusválidos y mayores de 40 años:

2.099,5 millones.

- Minoración de la cuenta *Cuotas por desempleo* por la devolución de ingresos de cotización por desempleo:

1.003,2 millones.

- *Prestaciones por desempleo* las partidas correspondientes a gasto en dichas prestaciones:

56,9 millones.

En las pruebas realizadas por el equipo fiscalizador en las provincias de la muestra se ha constatado que los importes imputados por el INEM a los conceptos que se citan no son totalmente correctos (apdo. 3.1.4.), lo cual no afecta al saldo global de la cuenta de relación, pero sí a las aplicaciones presupuestarias de gastos e ingresos del INEM.

#### 4.2. Ingresos

En este apartado se describe la contabilización por parte de las DDGG del INEM y de la TGSS y de las DDPP de esta última de los siguientes ingresos: la cotización por las empresas a la contingencia de desempleo, la recuperación de prestaciones de desempleo indebidamente pagadas, los debidos a responsabilidad empresarial, la transferencia del Estado al INEM para la financiación de los gastos derivados del desempleo y de las medidas de fomento del empleo, los importes recaudados de la cuota de formación profesional y, finalmente, otros abonos. Asimismo, se han cuantificado las diferencias en los importes de cada uno de los ingresos citados, contabilizados por cada Entidad, y se ha estudiado el origen de las diferencias.

##### 4.2.1. Ingresos por la cotización a la contingencia de desempleo

###### 4.2.1. a) Contabilización por el INEM

La DG del INEM contabiliza mensualmente la recaudación por la cotización a la contingencia de desempleo en la cuenta *Cuotas por desempleo* con las estimaciones que la TGSS le comunica.

Posteriormente, a la vista de los documentos de conciliación enviados por sus DDPP y de la información definitiva de la TGSS, el INEM obtiene, mediante los correspondientes ajustes de la contabilidad provisional, el

importe que contabiliza como definitivo de las cotizaciones a la contingencia de desempleo, y que queda recogido en el "Certificado de gastos e ingresos".

###### 4.2.1. b) Contabilización por la TGSS

La contabilización por las DDPP de la TGSS de la recaudación de la cuotas por la contingencia de desempleo se realiza en la divisionaria *Recaudación por su cuenta*, una vez que han sido procesados todos los boletines de cotización y se han desglosado sus conceptos.

Como ya se ha indicado, la TGSS contabiliza las cuotas siguiendo el principio de caja, es decir las anota en la fecha en la que los sujetos obligados al pago efectúan las liquidaciones, independientemente del mes al que correspondan las cotizaciones.

###### 4.2.1. c) Cuantía y origen de las diferencias

Las diferencias existentes, en los ejercicios de 1990 y de 1991, en los importes contabilizados de los ingresos por cotización para la contingencia de desempleo en el INEM y en la TGSS se reflejan en los cuadros 4.1. y 4.2. y quedan resumidos en el cuadro 4.2.1.

CUADRO 4.2.1.  
IMPORTES CONTABILIZADOS DE LOS INGRESOS POR COTIZACIÓN A LA CONTINGENCIA DE DESEMPLEO Y DIFERENCIAS. AÑOS 1990-1991. (Pesetas)

Ingresos por cotización a la contingencia de desempleo.	AÑOS	
	1990	1991
INEM Contabilización estimada a 31.12. *(1)	800.673.000.000	879.644.000.000
INEM Contabilización definitiva ** (2)	798.463.883.222	885.586.434.173
TGSS (3)	799.602.579.354	885.450.309.861
Diferencia (1) - (3)	1.070.420.646	(5.806.309.861)
Diferencia (2) - (3)	(1.138.696.132)	136.124.312

\* Es el importe que figura en el documento "Cuenta con la TGSS" anexo 2

\*\* Es el importe que figura en el "Certificado de gastos e ingresos" del ejercicio

Las diferencias recogidas entre los importes contabilizados a 31.12.1990 y a 31.12.1991 por el INEM y la TGSS (diferencia (1)-(3)) se debió, como sucedía con los gastos, a que las cifras consignadas por el INEM eran meras estimaciones de los ingresos por cotización a la contingencia de desempleo.

Del análisis de las diferencias entre los importes contabilizados definitivamente por el INEM y por la TGSS (diferencia (2)-(3)) se deduce lo siguiente:

###### Año 1990

- La TGSS contabilizó en este ejercicio cuotas de desempleo por importe de 1.138,7 millones de pesetas, correspondientes a los ejercicios de 1974 a 1987, de la empresa Astilleros Españoles S.A., a la cual se había concedido aplazamiento de pago de cuotas. Dicha contabilización no se reflejó en el documento de conciliación, por lo que el INEM no incluyó estos ingresos en 1990, lo que hizo en el ejercicio de 1991.

###### Año 1991

- El INEM contabilizó la partida anteriormente señalada en este ejercicio.

1.138,7 millones

- El INEM contabilizó las devoluciones de ingresos indebidos de cuotas de desempleo como menores ingresos por cotización, mientras que la TGSS las recogió en *Otros cargos* (apdo. 4.1.4.).

(1.003,2) millones.

- El INEM ajustó una partida que imputó erróneamente a esta subcuenta y la TGSS a *Reintegro por prestaciones indebidamente pagadas*.

0,7 millones

Las dos últimas partidas no afectan al saldo final de la cuenta de relación por tratarse de compensaciones entre subcuentas de la misma.

#### 4.2.2. *Ingresos por recuperación de prestaciones de desempleo indebidamente pagadas*

##### 4.2.2. a) *Contabilización por el INEM*

Tal como se ha indicado al comienzo de este capítulo, los reintegros de prestaciones de desempleo indebidamente pagadas se recogen en dos tipos de cuentas bancarias de las que son titulares el INEM y la TGSS, respectivamente.

El INEM no recoge los reintegros de prestaciones en la liquidación de la "Cuenta con la Tesorería General" (anexo 3) que presenta a 31 de diciembre de cada año y sólo contabiliza los recogidos en su cuenta corriente en la cuenta de ingresos *Reintegros*. En el momento de la contabilización definitiva, el importe de todos los reintegros figura minorando el gasto en prestaciones de desempleo, y así lo contabiliza el INEM, tal y como se ha visto en el apartado 4.1.1. También figura así en el "Certificado de gastos e ingresos" del ejercicio.

Por consiguiente, el INEM que desvirtúa el reflejo de los gastos e ingresos del ejercicio, contabiliza dos veces los reintegros de prestaciones efectuados en la cuenta corriente de la que es titular. En el ejercicio de 1992 el INEM corrige esta doble contabilización y los importes de ejercicios anteriores son regularizados en 1993.

##### 4.2.2. b) *Contabilización por la TGSS*

La TGSS contabiliza únicamente como ingresos los reintegros de prestaciones de desempleo indebidamente pagadas, realizados a través de su cuenta bancaria "Recursos diversos provinciales", y los anota en la divisionaria *Reintegro de prestaciones indebidamente pagadas*. Se ha comprobado que algunas DDPP recogen también en esta divisionaria los importes que el INSS descuenta en los primeros pagos de pensiones por coincidencia de periodos de éstas con prestaciones de desempleo. Otras DDPP llevan estos ingresos del INSS a la subcuenta *Otros abonos* (apdo. 4.2.4. b)).

En las pruebas realizadas por este Tribunal se ha constatado un control insuficiente de la TGSS sobre estos reintegros, que ha facilitado que existan abonos en sus cuentas corrientes cuya naturaleza desconoce, que han de ser imputados a la cuenta *Partidas pendientes de aplicación*, retrasándose su traslado a la cuenta de relación con el INEM.

##### 4.2.2. c) *Cuántia y origen de las diferencias*

Como se ha expuesto, la TGSS sólo contabiliza los reintegros efectuados en la cuenta corriente "Recursos diversos provinciales" de la que es titular. En 1990, estos reintegros ascendieron, según la TGSS, a 662,8 millones de pesetas y, en 1991, a 944,4 millones (ver cuadros 4.1. y 4.2.). Estos reintegros no generaron diferencias en el saldo global de la cuenta de relación en ambos ejercicios, ya que, como se ha explicado, el INEM los recoge como minoración del gasto en prestaciones de desempleo.

Los reintegros por prestaciones que sí dan lugar a diferencias en el saldo de dicha cuenta de relación son los recogidos en la cuenta corriente de la que el INEM es titular, que supusieron 2.199,4 millones en 1990, y 2.631,9 millones, en 1991. Estas diferencias se produjeron porque estos importes fueron contabilizados por el INEM como menor importe de prestaciones de desempleo, mientras que la TGSS no los pudo contabilizar.

##### 4.2.3. *Ingresos por responsabilidad empresarial en el pago de prestaciones de desempleo*

##### 4.2.3. a) *Contabilización por el INEM*

Al igual que en el anterior concepto, el INEM no contabiliza ni recoge en el documento "Cuenta con la Tesorería General" a 31 de diciembre de cada ejercicio ningún importe que refleje ingresos por responsabilidad empresarial (ver cuadro 4.1. y 4.2.).

Más tarde el INEM contabiliza de forma definitiva el reducido importe por este concepto figura en el documento de conciliación de la TGSS (anexo 1) pero lo hace minorando el gasto en prestaciones. De igual forma figuran estos ingresos en el "Certificado de gastos e ingresos"

##### 4.2.3. b) *Contabilización por la TGSS*

Los saldos que, a 31 de diciembre presentó la TGSS en los ejercicios 1990 y 1991 por el concepto de responsabilidad empresarial en la divisionaria *Resarcimiento subr. empresa* fueron de 10 millones de pesetas y 4,5 millones, respectivamente.

El escaso importe recaudado pone de manifiesto la falta de actuaciones por parte del INEM para la reclamación a las empresas de las prestaciones que les hubiera correspondido abonar, a pesar de que a partir del Real Decreto 628/1985 existe un procedimiento que regula su reclamación (apdo. 3.2.3.).

##### 4.2.3. c) *Cuantificación y origen de las diferencias*

Al no figurar, a 31 de diciembre, ingresos por responsabilidad empresarial en la "Cuenta con la Tesorería General" del INEM, la diferencia existente con lo contabilizado por la TGSS es el importe íntegro de estos ingresos.

Estas diferencias no afectan al saldo global de la cuenta de relación, ya que sus importes han sido recogidos por el INEM como minoraciones del saldo

de prestaciones de desempleo pagadas, aunque desvirtúan una vez más la contabilización de los importes de los ingresos y de los gastos de prestaciones de desempleo.

#### 4.2.4. Transferencias

El INEM contabiliza las transferencias remitidas a la TGSS a lo largo del ejercicio en la divisionaria *Anticipos a la Seguridad Social* que se salda, a 31 de diciembre, con la cuenta de relación *Tesorería General acreedora por cuenta de prestaciones*. La TGSS contabiliza el importe recibido en la divisionaria de su cuenta de relación *Transferencias*.

No existen diferencias por este concepto en los importes contabilizados por las DDGG del INEM y de la TGSS. El total transferido por el INEM a la TGSS como aportación del Estado fue de 328.450 millones en 1990 y de 288.000 millones en 1991 (ver cuadros 4.1. y 4.2.) y así lo contabilizaron ambas Entidades.

Sin embargo, estas cantidades fueron inferiores a los créditos aprobados en los presupuestos del INEM como aportación del Estado para el pago de prestaciones de desempleo y para financiar las bonificaciones de cuotas de Seguridad Social, ya que el importe de estos créditos fue de 353.874 millones de pesetas en 1990 y de 369.417,3 millones en 1991. Por tanto, el INEM dejó de transferir a la TGSS 25.424 millones de pesetas y 81.417,3 millones, respectivamente.

En los ejercicios de 1992 y 1993, a las transferencias del Estado recogidas inicialmente en los presupuestos del INEM han de añadirse las procedentes de créditos extraordinarios y de un suplemento de crédito financiado con aportación del Estado (ver capítulo 5).

#### 4.2.5. Otros abonos

##### 4.2.5.a) Contabilización por el INEM

El INEM no recoge en su contabilidad la rúbrica *Otros abonos*. Al final de cada ejercicio distribuye en varias subcuentas el importe que figura por este concepto en el documento de conciliación de la TGSS.

##### 4.2.5.b) Contabilización por la TGSS

La TGSS agrupa bajo este epígrafe las siguientes partidas contabilizadas por sus DDPP en la divisionaria *Otros abonos*:

Bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social por la contratación de trabajadores minusválidos y mayores de 40 años, recogidas en los boletines de cotización. El importe de estas bonificaciones es imputado por las DDPP de la TGSS a esta subcuenta, con cargo a *Fondo nacional de protección al trabajo*, tal como se explica en el apartado 4.1.4. de este informe. Al final del ejercicio la DG de la TGSS carga a la subcuenta de *Otros cargos* el

citado importe con abono a *Fondo nacional de protección al trabajo*, por lo que los cargos y los abonos por dichos importes están sobrevalorados.

Parte de los importes descontados por el INSS en los primeros pagos de pensiones por existir concurrencia con prestaciones de desempleo. Como se ha venido insistiendo, no todas las DDPP de la TGSS utilizan el mismo criterio para recoger estos reintegros que registran indistintamente en esta subcuenta o en la de *Reintegros de prestaciones indebidas* (apdo. 4.2.2.b)).

Bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social en los casos en que el INEM ha autorizado que sean pagadas directamente, y los importes son devueltos por las entidades bancarias por impagados. Esta circunstancia se ha podido comprobar en las DDPP visitadas a través de la documentación revisada.

No se encuentran razones que justifiquen su contabilización en la divisionaria *Otros abonos* en lugar de hacerlo en la de *Bonificaciones a las empresas en la cotización a la Seguridad Social*.

##### 4.2.5.c) Cuantificación y origen de las diferencias

En el ejercicio de 1990 la TGSS contabilizó en esta divisionaria 2.453 millones de pesetas (ver cuadro 4.1.). El INEM, que no refleja este epígrafe en su "Certificado de gastos e ingresos", contabiliza este importe de la siguiente manera:

- Minoración del gasto en bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social	1.354,3 millones.
- Minoración del gasto en prestaciones de desempleo pagadas	1.089,5 millones.
- Minoración de otras bonificaciones y reintegros de prestaciones	9,2 millones.

En el ejercicio de 1991, el saldo presentado por la TGSS fue de 2.608,2 millones de pesetas que el INEM aplicó a:

- Minoración del gasto en bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social	1.680,5 millones.
- Minoración del gasto en prestaciones de desempleo pagadas	927,7 millones.

En las revisiones realizadas por el equipo fiscalizador, se han detectado algunas partidas aplicadas incorrectamente a esta cuenta, que no modifican el saldo contable global de la cuenta de relación, pero que sí afectan a las aplicaciones presupuestarias.

#### 4.2.6. Cuotas de formación profesional

##### 4.2.6.a) Contabilización por el INEM

La DG del INEM cierra el ejercicio contabilizando en la cuenta *Cuotas de formación profesional* una estimación del importe de los ingresos por dichas

cuotas a la que se descuenta un 3%. Este descuento constituye el premio de cobranza, concepto que recoge el pago del INEM a la TGSS por la gestión de cobro de estas cuotas.

El importe contabilizado definitivamente por cuotas de formación profesional, que también se recoge en el "Certificado de gastos e ingresos", es el obtenido por la TGSS en el proceso de recaudación, al que se descuenta el premio de cobranza que, por lo tanto, no queda contabilizado como gasto ni financiera ni presupuestariamente.

#### 4.2.6.b) Contabilización por la TGSS

La contabilización de la cuota de formación profesional por las DDPP de la TGSS está incluida en el mismo proceso que el de las cuotas por desempleo y se recoge en la divisionaria de la cuenta de relación *Otros conceptos*.

De acuerdo con la información contable de sus DDPP, los servicios centrales de la TGSS remiten a la DG del INEM un único apunte anual con el importe definitivo de los ingresos por la cotización de formación profesional, minorado con el premio de cobranza y con el importe de la devolución de cuotas de formación profesional.

#### 4.2.6.c) Cuantificación y origen de las diferencias

Como consecuencia de lo que acaba de exponerse, tan sólo existen diferencias con la contabilización estimada por el INEM por este concepto, mientras que coincide la contabilización definitiva por ambas Entidades.

CUADRO 4.3.1.  
IMPORTES CONTABILIZADOS DE LA COTIZACIÓN POR FORMACIÓN PROFESIONAL Y DIFERENCIAS. AÑOS 1990-1991. (Pesetas)

Cotización por Formación Profesional	AÑOS	
	1990	1991
INEM Contabilización estimada a 31.12. *(1)	98.361.000.000	107.703.000.000
INEM Contabilización definitiva ** (2)	98.554.423.239	108.118.914.420
TGSS (3)	98.554.423.239	108.118.914.420
Diferencia (1) - (3)	(193.423.239)	(415.914.420)
Diferencia (2) - (3)	-	-

\* Es el importe que figura en el documento "Cuenta con la TGSS" anexo 2

\*\* Es el importe que figura en el "Certificado de gastos e ingresos" del ejercicio

#### 4.3. Conciliación del ejercicio de 1991

Habiendo dispuesto de información contable suficiente, se ha considerado conveniente efectuar la conciliación de los saldos de las cuentas de relación de ambas Entidades correspondientes al ejercicio de 1991, conciliación que estas Entidades no han realizado, como se deduce de la documentación anual recibida en este Tribunal.

Saldo (Ingresos-Gastos) INEM	(282.976,2)	"
+ Diferencias en gasto de prestaciones	283	"
+ Periodificación cuotas de beneficiarios de prestaciones	4.537,6	"
+ Protección familiar eventuales agrarios	354,6	"
- Periodificación ingreso cuotas desempleo	(1.138,7)	"
- Reintegro prestaciones en la Caja Postal	(2.631,9)	"
- Diferencias detectadas en "Otros abonos"	(0,5)	"
Saldo TGSS	(281.572,1)	"

## CAPÍTULO 5

### LA POSICIÓN DEUDORA DEL INEM CON LA TGSS EN RELACIÓN CON LAS OPERACIONES OBJETO DE ESTA FISCALIZACIÓN

En los capítulos anteriores de este informe se han descrito el registro y la contabilización por el INEM y por la TGSS de las operaciones recíprocas objeto de esta fiscalización, las causas de las diferencias existentes en el registro de las citadas operaciones y su conciliación por ambas Entidades.

El presente capítulo se centra en el análisis de la posición deudora que el INEM viene mantenido con la TGSS desde el ejercicio de 1991 por los importes que lucen en el balance como consecuencia de las insuficiencias presupuestarias que se han venido produciendo en dicho Organismo.

En esta posición influye asimismo, en la medida en que no ha sido todavía depurada, la divisionaria *Diferencias de conciliación con el INEM* de la cuenta *Partidas pendientes de aplicación* que ha figurado en el balance de la TGSS hasta 1993 con un saldo acreedor de 12.213 millones de pesetas, que no ha tenido movimiento en los ejercicios objeto de esta fiscalización y que, en su mayor parte, corresponde a ajustes con el INEM de los ejercicios 1982 y 1983 (apdo. 1.1.).

Las dotaciones presupuestarias aprobadas en los Presupuestos Generales del Estado para gastos de prestaciones de desempleo y bonificaciones han sido claramente insuficientes para cubrir las necesidades que en los ejercicios fiscalizados se han presentado. La limitación de las dotaciones ha dado lugar a que el INEM no haya aplicado a su presupuesto de gastos todos los que se han generado durante los ejercicios en que estas dotaciones han sido insuficientes, imputando el exceso de los gastos sobre las dotaciones presupuestarias a la cuenta de activo *Partidas pendientes de aplicación*. Del saldo de esta cuenta a 31.12.1991, las insuficiencias presupuestarias que se han producido en el período 1986-1991 se elevan a 993.846 millones de pesetas. Concretamente, en este último ejercicio, los gastos de prestaciones por desempleo y bonificaciones han sido superiores en 432.526 millones a las dotaciones presupuestarias autorizadas. En los ejercicios de 1992 y 1993 estos desfases han sido de 304.904 millones y de 12.547 millones, respectivamente.

La financiación de los gastos de desempleo, tal como se indica en el capítulo 1 de este informe, proviene de los ingresos de cuotas de desempleo de empresarios y trabajadores y de la aportación del Estado para el desempleo mientras que las bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social se financian en su totalidad con la aportación del Estado que figura en los presupuestos del INEM. Sin embargo, durante los ejercicios objeto de esta fiscalización, el exceso del gasto sobre las previsiones ha motivado que las cuotas de desempleo y la aportación del Estado inicialmente prevista no hayan sido suficientes para financiar los gastos.

#### 5.1. Ejercicios de 1990 y 1991

En los ejercicios de 1990 y 1991 se han producido gastos de prestaciones de desempleo, cuotas de seguridad social y bonificaciones sin cobertura

presupuestaria por importes de 217.514 millones de pesetas y de 432.526 millones, respectivamente, que han sido pagados o compensados por la TGSS.

Sin embargo, los saldos deudores que presentan los "Extractos de c/c con el INEM" de la TGSS correspondientes a estos ejercicios son sensiblemente inferiores (18.167 millones de pesetas en 1990 y 281.572 millones en 1991) debido a la inclusión en los extractos de otras partidas, la más importante de las cuales es la recaudación de cuotas de formación profesional, que alcanza importes de 98.554,4 millones en 1990 y de 108.118,9 millones en 1991. La mayor recaudación de las cuotas de desempleo, en relación con las presupuestadas, y las diferencias en la contabilización de determinados gastos e ingresos, que han sido descritas en el capítulo 4 de este informe, influyen asimismo en estas diferencias. En sentido contrario y a pesar de los saldos deudores de las operaciones realizadas en estos ejercicios, el INEM no ha transferido a la TGSS la totalidad de la aportación del Estado para el desempleo y para las bonificaciones de fomento del empleo. La diferencia entre los créditos aprobados con esta finalidad y los importes transferidos a la TGSS son de 25.424 millones en 1990 y de 81.417 millones en 1991.

Esta situación determina la posición que el INEM mantiene con la TGSS a 31 de diciembre de ambos ejercicios, que pasa de ser acreedor a 31.12.1990 a deudora a 31.12.1991 por los importes que lucen en sus respectivos balances y que figuran en el cuadro 1.1. de este informe y en la cuenta *Diferencias de conciliación con el INEM* de la TGSS.

En consecuencia, durante el ejercicio de 1991, la TGSS ha estado financiando con recursos propios del Sistema gastos de prestaciones de desempleo y bonificaciones en las cuotas de fomento del empleo.

## 5.2. Ejercicios de 1992 y 1993

Para regularizar esta situación en los ejercicios de 1992 y 1993 se han aprobado tres créditos extraordinarios financiados con aportación del Estado y varios suplementos y ampliaciones de crédito con cargo a remanentes de tesorería del INEM y con aportación del Estado. En 1992 se aprobó por Real Decreto-Ley 4/1992, de 15 de junio, la concesión de un crédito extraordinario, por importe de 195.782 millones para atender a las insuficiencias producidas en 1990 en el INEM en materia de gestión de prestaciones de desempleo. En 1993, los créditos extraordinarios fueron dos, el primero aprobado por Real Decreto-Ley 10/1993, de 18 de junio, por importe de 222.441 millones para atender insuficiencias de crédito producidas en 1991 y el segundo, aprobado por Real Decreto-Ley 16/1993, de 1 de octubre, por importe de 237.459 millones para insuficiencias producidas durante 1992.

En lo que respecta a los remanentes de tesorería del INEM, es de destacar lo siguiente:

\* No se acepta la observación contenida en la página 3 del escrito de alegaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ya que las pólizas de crédito suscritas por la TGSS para financiar prestaciones de desempleo son autorizadas por sendos Acuerdos de Consejo de Ministros de fechas 4.12.1992 y 12.11.1993 y los intereses devengados en ambos ejercicios son imputados a la cuenta de relación por primera vez en el ejercicio de 1993, de conformidad con dichos Acuerdos.

- Están calculados por diferencias entre los ingresos por derechos reconocidos totales y los gastos por obligaciones reconocidas hasta el límite del crédito presupuestario aprobado, razón por la que estos remanentes son ficticios ya que una parte del gasto está activado en la cuenta de *Partidas pendientes de aplicación*.
- Están también sobrevalorados en los importes de los ingresos por recuperación de prestaciones indebidamente abonadas recogidos en la cuenta disponible por el INEM en la Caja Postal, los cuales están contabilizados dos veces, como menor gasto en prestaciones y como ingresos (capítulo 4).

Los importes de las magnitudes que se están analizando figuran en el cuadro 5.1.

CUADRO 5.1. MAGNITUDES QUE SE ANALIZAN

(millones de pesetas)

	1992	1993
Gastos sin cobertura presupuestaria del ejercicio	304.994	12.547
Aportación inicial del Estado <sup>6</sup>	446.413	493.998
Créditos extraordinarios aprobados	195.782	459.900
Suplementos y ampliaciones de crédito	365.538	718.788 <sup>7</sup>
Transferencia del INEM a la TGSS en el ejercicio	551.053	1.188.993
Saldo del Extracto de c/c con el INEM de la TGSS del ejercicio	(108.709)	323.882

Como puede observarse, en el ejercicio de 1992 el importe neto de las operaciones de la cuenta de relación con el INEM de la TGSS sigue siendo deficitario. Pese a ello, el INEM transfiere a la TGSS 551.053 millones de pesetas, cantidad sensiblemente inferior a la suma de la aportación inicial del Estado más los créditos extraordinarios aprobados.

En lo que respecta a 1993, cambia el signo del importe neto de las operaciones del ejercicio de la cuenta de relación con el INEM, que pasa a ser positivo en 323.882 millones a favor de este último debido al fuerte incremento de la transferencia enviada a la TGSS. No obstante, es de destacar lo siguiente:

- A pesar del cambio de signo en este ejercicio, a 31 de diciembre de 1993 la posición del INEM respecto a la TGSS sigue siendo deudora. El saldo acumulado de la cuenta de relación *Instituto Nacional de Empleo* de la TGSS es de 48.521,2 millones a favor de esta última que continúa sin estar conciliado con el saldo acreedor que le reconoce el INEM. Los 12.213 millones de diferencias de conciliación con el INEM incluidos en la cuenta *Partidas pendientes de aplicación* de la TGSS, en proceso de depuración, podrían modificar el alcance de la posición deudora del INEM con respecto a la TGSS (apdo. 1.1.).
- Pese a ello, la transferencia del INEM a la TGSS sigue siendo inferior a la suma de las aportaciones del Estado.

En los ejercicios de 1992 y 1993, la TGSS ha recogido en la cuenta *Rentas e intereses a pagar* los intereses derivados de la utilización de pólizas de

<sup>6</sup> Una vez descontado el importe de la dotación para el subsidio de trabajadores eventuales agrarios que es gestionada directamente por el INEM.

<sup>7</sup> 456.374 millones están financiados con aportación del Estado.

crédito y comisiones de créditos sindicados suscritos con el Banco de España y con otras entidades financieras para la financiación de las insuficiencias presupuestarias del INEM.

Estos intereses, que a 31 de diciembre de 1993 ascienden a 31.793 millones de pesetas según información de la TGSS, han sido imputados por esta Entidad por primera vez a la cuenta de relación con el INEM de conformidad con sendos Acuerdos del Consejo de Ministros de fechas 4.12.1992 y 12.11.1993 por los que se autoriza a la TGSS a conceder los anticipos de tesorería necesarios al INEM y financiarlos a través de un préstamo de las entidades financieras. Para la cancelación de dichos anticipos de tesorería y de los intereses correspondientes los citados Acuerdos establecen que el Ministerio de Economía y Hacienda debe habilitar, en el ejercicio de 1993, los créditos necesarios a favor del INEM. Sin embargo, a 31.12.1993 el Organismo no ha contabilizado ni aplicado a su presupuesto de gastos los citados intereses que, según criterio de este Tribunal (puesto de manifiesto en el Informe Anual de 1992 y mantenido en el análisis de las cuentas, en trámite, y en la declaración definitiva de la Cuenta General del Estado del ejercicio de 1993), deben ser soportados por el INEM.

El fuerte incremento de los gastos derivados del desempleo durante los ejercicios objeto de esta fiscalización no ha ido acompañado del correspondiente aumento de los créditos presupuestarios necesarios para cubrirlos. Este hecho unido a la ineludible obligación de hacer frente a estos gastos, ha dado lugar a la necesidad de que la TGSS acudiera a financiación externa, que ha tenido un elevado coste. Una correcta presupuestación hubiese significado al menos la posibilidad, bien de buscar vías alternativas a esa financiación, o bien de reducir el gasto en otros conceptos, con la consiguiente mejora de la transparencia presupuestaria y de la eficiencia en la gestión de los fondos públicos."

## CAPÍTULO 6

### CONCLUSIONES

Este Tribunal establece las siguientes conclusiones como resultado de la fiscalización de las cuentas de relación que mantienen la TGSS y el INEM, a las que se imputan las operaciones recíprocas de gastos e ingresos relacionados con el desempleo y con las bonificaciones de cuotas de Seguridad Social así como con la recaudación de la cuota de Formación Profesional, durante los ejercicios de 1990 a 1993:

#### Generales

- 1.- Los saldos de las cuentas de relación de ambas Entidades han sido discrepantes durante el período fiscalizado. Las conciliaciones de estas diferencias presentadas por el INEM, a las que la TGSS no ha puesto formalmente objeción alguna, no han podido ser aceptadas por este Tribunal por contener partidas insuficientemente justificadas.
- 2.- Las cuentas de relación y las liquidaciones presupuestarias de los gastos e ingresos objeto de esta fiscalización presentadas por el INEM

al final de cada ejercicio no recogen sino estimaciones de los mismos. Los gastos e ingresos reales son determinados y ajustados en contabilidad con más de un año de retraso, habiéndose detectado modificaciones que se producen tres y hasta cuatro años después de la finalización del ejercicio al que corresponden.

- 3.- Existen diferencias entre los importes de gastos e ingresos de cada ejercicio contabilizados por el INEM y por la TGSS al final de dichos ejercicios en sus respectivas cuentas de relación. Las diferencias existentes en los saldos de estas operaciones correspondientes a los ejercicios de 1990, 1991, 1992 y 1993 son de 17.980,4 millones de pesetas, de 12.959,9 millones, de 16.183,7 millones y de 17.166,3 millones, respectivamente y se derivan de que el INEM, como se indica en la conclusión 2, no recoge al cierre del ejercicio sus gastos e ingresos reales, sino estimaciones de aquéllos.
- 4.- Tampoco coincide la contabilización definitiva por el INEM y por la TGSS de estos ingresos y gastos, cuyos saldos correspondientes a los ejercicios de 1990, 1991, 1992 y 1993 tienen diferencias de 5.331,8 millones de pesetas, 1.404,2 millones, 30.098,9 millones y 8.468,8 millones respectivamente.

Las causas de estas diferencias son las siguientes:

- a) La periodificación del gasto. Las prestaciones de desempleo y la cotización a la Seguridad Social por los beneficiarios de estas prestaciones son contabilizadas en momentos diferentes en ambas Entidades. Esto genera diferencias en los importes registrados que son especialmente significativas en el gasto por cotización, debido al retraso con que el INEM presenta en la TGSS los "Resúmenes de liquidación de cuotas a la Seguridad Social" acompañados de los correspondientes documentos de cotización del último mes de cada ejercicio.
- b) La ausencia de coordinación entre el INEM y la TGSS en el registro de la protección familiar de los trabajadores eventuales beneficiarios de prestaciones de desempleo del Régimen especial Agrario pagada por el INEM por cuenta del Instituto Nacional de la Seguridad Social hasta el ejercicio de 1991. El INEM no contabilizaba este concepto mientras que la TGSS lo recogía como minoración de la subcuenta *Liquidación de cuotas a la Seguridad Social* por figurar descontado erróneamente en los documentos de cotización del INEM.
- c) La ausencia de contabilización por la TGSS de la mayor parte de los reintegros de prestaciones de desempleo indebidamente pagadas, que son ingresadas en una cuenta corriente de la que es titular el INEM (conclusión 15).
- d) La falta de contabilización por el INEM de parte de las prestaciones pagadas a trabajadores del Régimen especial del Mar (conclusión 11).

- e) La existencia de errores en la contabilización y en el cálculo de los importes de algunas partidas, que no son conciliados.
- f) En los ejercicios de 1992 y 1993 a las anteriores causas se une la existencia de intereses de pólizas de crédito suscritas por la TGSS para financiar la deuda del INEM con el Sistema de la Seguridad Social debida a las insuficiencias presupuestarias que aparecen ya en el ejercicio 1990 (conclusión 6). Estos intereses son aplicados por la TGSS pero no por el INEM a su cuenta de relación y alcanzaron los importes de 29.354 millones de pesetas en 1992 y de 2.439 millones en 1993.

5.- No obstante lo anterior, los gastos de prestaciones de desempleo de pago delegado y de bonificaciones a las empresas en la cotización a la Seguridad Social y los ingresos por la cotización en la contingencia de desempleo, por responsabilidad empresarial en el pago de prestaciones de desempleo y por las cuotas de formación profesional figuran contabilizados por los mismos importes, salvo algún pequeño error, en ambas cuentas de relación, ya que el INEM recoge en su contabilidad definitiva los importes que le comunica la TGSS sin realizar otras comprobaciones (conclusiones 10 y 13).

6.- No se da cumplimiento adecuado en el ámbito provincial ni en el ámbito estatal al mandato de conciliación mensual de las cuentas de relación establecido en la disposición adicional cuarta del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, y que fue desarrollado a través de una instrucción conjunta de los directores generales del INEM y de la TGSS. La DG del INEM ha presentado a este Tribunal conciliaciones anuales de los saldos que están insuficientemente justificadas. La última presentada corresponde al ejercicio de 1993 y no puede ser aceptada por este Tribunal ya que:

- Incluye una partida sin justificar por importe de 2.554,6 millones de pesetas.
- El INEM no reconoce obligaciones por importe de 31.793 millones que corresponden a intereses de préstamos del Banco de España y de un crédito mancomunado solicitados por la TGSS para financiar las prestaciones de desempleo pagadas sin cobertura presupuestaria.

7.- El INEM contabiliza las operaciones objeto de esta fiscalización en sus servicios centrales mientras que en la TGSS las registran sus DDPP, con excepción de las transferencias del Estado y la cuota de formación profesional. Por esta razón las únicas conciliaciones posibles a nivel provincial son entre documentos, desconociéndose su exacta repercusión contable.

#### Gastos

8.- Existen debilidades de control en el procedimiento de pago de las prestaciones de desempleo, que se derivan de lo siguiente:

- a) Las DDPP del INEM y de la TGSS no comprueban las justificaciones del pago de las nóminas que presentan las entidades bancarias mediante su contraste con los recibos pagados, debidamente firmados por los beneficiarios.
- b) Las únicas comprobaciones efectuadas por las DDPP del INEM sobre dichas liquidaciones se hacen sobre los recibos devueltos como impagados.

Como consecuencia de lo anterior y de la falta de conciliación de la información sobre el pago de prestaciones entre las DDPP del INEM y de la TGSS:

- No existen garantías de que las prestaciones contabilizadas como pagadas lo estén en su totalidad.
- En una de las DDPP de la TGSS de la muestra (Alicante) se ha producido una duplicidad en el traspaso de fondos a una entidad bancaria por importe de 5.353.900 pesetas, que ha sido reintegrada al ser detectada por este Tribunal.

9.- Tampoco existe un adecuado control interno en el procedimiento de reconocimiento de las prestaciones de desempleo en las DDPP del INEM, ya que:

- Todo el proceso, incluida la tramitación del pago, es desarrollado por un mismo tramitador sin que se hayan establecido controles sistemáticos.
- La tramitación del pago se realiza antes de que se haya formalizado en una Resolución el reconocimiento del derecho a la prestación de cada beneficiario.

10.- Se producen diferencias importantes entre los importes de las prestaciones de desempleo de pago delegado reconocidas por el INEM, que resultan de los expedientes de regulación de empleo autorizados a las empresas, y los importes contabilizados por la TGSS, que resultan de las deducciones practicadas por dichas empresas en los boletines de cotización. En el año 1991 el importe total de las prestaciones de pago delegado reconocidas por el INEM, obtenido de su sistema informático, es de 3.814 millones de pesetas, mientras que las deducciones practicadas por las empresas han sido de 4.239 millones, según información de la TGSS. Estas diferencias no han sido justificadas a este Tribunal ni se ha constatado la existencia de controles internos para la depuración de las mismas.

Sin embargo, no generan discrepancias en sus cuentas de relación ya que el INEM, en su contabilidad definitiva, recoge los importes que indica la TGSS.

11.- Se producen diferencias mensuales y anuales en los importes registrados del gasto en prestaciones de desempleo en las DDPP de ambas Entidades, cuyo origen está en:

- Diferencias en la imputación temporal de las liquidaciones complementarias de la nómina, derivadas de las prestaciones

impagadas que no han sido justificadas por las entidades financieras. Estos gastos son registrados por las DDPP del INEM habitualmente cuando son detectados, mientras que las DDPP de la TGSS no los recogen hasta recibir las correspondientes liquidaciones bancarias complementarias.

Deficiencias de control por el ISM de las nóminas de beneficiarios de prestaciones de desempleo del Régimen especial de Trabajadores del Mar que han motivado la falta de registro por el INEM de algunas de las nóminas correspondientes a estos desempleados.

Errores en la imputación de gastos, tales como algunas bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social, que han sido registradas por las DDPP de la TGSS como pagos directos de prestaciones económicas.

12.- Las DDPP del INEM y del ISM presentan los documentos de cotización a la Seguridad Social por los perceptores de prestaciones de desempleo en las DDPP de la TGSS con retrasos en relación con el período a que se refieren dichos documentos, lo que motiva la existencia de diferencias intermensuales y anuales en el registro de este concepto en las Entidades. El INEM lo registra en el mes al que corresponde su pago mientras que la TGSS lo hace cuando recibe efectivamente la liquidación.

13.- No existen controles por parte de las DDPP del INEM ni de la TGSS acerca de la autorización y los importes descontados por las empresas en los documentos de cotización por las bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social por la contratación de trabajadores acogidos a los programas de fomento del empleo. En consecuencia, no existen garantías de que los importes descontados por las empresas por este concepto, que según la información de la TGSS alcanzan, los importes de 47.218,6 millones de pesetas en 1990, 47.544 millones en 1991 y 47.194,8 millones en 1992, sean correctos.

Los importes contabilizados por este concepto son prácticamente coincidentes en ambas Entidades ya que el INEM recoge en su contabilidad definitiva la información que le suministra la TGSS, con pequeños ajustes derivados de que esta última Entidad recoge algunas bonificaciones en *Otros cargos*.

#### Ingresos

14.- Tan sólo en las provincias de Barcelona y Zamora existen ingresos por responsabilidad empresarial en el pago de prestaciones, y se ha constatado en las DDPP del INEM de la muestra que no se produce ningún tipo de reclamaciones a las empresas por este concepto, incumpliendo con ello lo dispuesto en el Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, por el que se desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de protección por desempleo.

15.- Más del 70% de los reintegros de prestaciones de desempleo indebidamente abonadas son ingresados por los beneficiarios en una

cuenta corriente abierta por el INEM a tales efectos en la Caja Postal y, hasta 1992, han sido contabilizados dos veces por la DG del INEM, como un ingreso y minorando el gasto en prestaciones. Estas actuaciones han generado los siguientes problemas:

Hasta el ejercicio de 1995 se ha incumplido la Instrucción de Contabilidad de los Organismos Autónomos del Estado en lo que respecta a los reintegros de gasto de ejercicios cerrados.

Estos ingresos han sido registrados dos veces hasta el ejercicio de 1992, en que se corrige este error, regularizándose los importes de ejercicios anteriores en 1993.

La TGSS no ha tenido conocimiento ni control sobre estos reintegros, que alcanzaron los importes de 2.199,4 millones de pesetas en 1990 y de 2.631,9 millones en 1991. Por otra parte, su aplicación por el INEM a minoración de gastos ha dado lugar a que:

a) Sea imposible la coincidencia del importe de las prestaciones de desempleo pagadas en ambas Entidades.

b) Resulte minorado el saldo de la cuenta de relación del INEM *Tesorería General acreedora por cuenta de prestaciones*.

16.- Los ingresos de la cuota de formación profesional, recaudada conjuntamente con las cuotas de Seguridad Social y Desempleo, son incluidos por ambas Entidades en sus cuentas de relación sin que exista una norma que ampare explícitamente la inclusión en dichas cuentas de las operaciones derivadas de esta recaudación.

#### Posición deudora del INEM con la TGSS

17.- Los gastos en prestaciones de desempleo, cuotas de Seguridad Social por los beneficiarios de estas prestaciones y bonificaciones por fomento del empleo son contabilizados por el INEM como tales gastos sólo hasta el límite del crédito presupuestario aprobado, activándose el resto en la cuenta de balance *Partidas pendientes de aplicación*.

18.- Las dotaciones presupuestarias aprobadas en los Presupuestos del INEM para gastos de prestaciones de desempleo y bonificaciones han resultado claramente insuficientes para cubrir las necesidades existentes en los ejercicios de 1990-1993, lo que ha dado lugar, como se ha indicado, a que el Organismo activara el gasto que superaba dichos créditos en la cuenta *Partidas pendientes de aplicación* (conclusión 17). La financiación de los gastos sin cobertura presupuestaria hasta el ejercicio de 1992 ha sido realizada por la TGSS con recursos propios del Sistema o recurriendo a financiación externa. A pesar de los créditos extraordinarios y las ampliaciones y suplementos de crédito autorizados en los presupuestos del INEM, durante los ejercicios de 1992 y 1993, este Organismo sigue manteniendo saldos acreedores con la TGSS.

- 19.- En el ejercicio de 1993 la TGSS ha aplicado a la cuenta de relación con el INEM los intereses devengados de la utilización de préstamos del Banco de España y de un crédito mancomunado recibidos para la financiación de los gastos sin cobertura presupuestaria del INEM por importe de 31.793 millones de pesetas. Estos intereses, no han sido contabilizados ni aplicados a presupuesto por el INEM\*.

## CAPÍTULO 7

### RECOMENDACIONES

De acuerdo con las competencias atribuidas a este Tribunal por su Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y su Ley de Funcionamiento 7/1988, de 5 de abril, se formulan las siguientes recomendaciones:

- 1.- El INEM deberá realizar las modificaciones necesarias en sus procesos de gestión y en la contabilización de sus operaciones para que los gastos e ingresos relacionados con el desempleo y con el fomento del empleo figuren, al final del ejercicio en que se producen, contabilizados por su importe real y no por estimaciones.
- 2.- Las DDPP de la TGSS y del INEM deberán conciliar mensualmente sus operaciones recíprocas con el fin de aclarar y corregir las diferencias que se produzcan en sus registros.
- 3.- Las direcciones generales de la TGSS y del INEM deben asimismo analizar conjuntamente las operaciones que se recogen en sus cuentas de relación con el fin de conciliar la información de que disponen y presentar conjuntamente los datos de los gastos e ingresos efectivamente producidos.
- 4.- El INEM debe adoptar las siguientes medidas en sus direcciones provinciales:
  - a) Controlar el pago efectivo de las nóminas de prestaciones de desempleo a través del contraste, mediante técnicas de muestreo o cualquier otro tipo de análisis, de las liquidaciones de las entidades bancarias con los recibos pagados.
  - b) Poner en relación las deducciones en la cotización a la Seguridad Social practicadas por las empresas por el pago delegado de prestaciones de desempleo con las autorizaciones de la autoridad laboral correspondiente, con el fin de comprobar la exactitud de los importes que facilita la TGSS.
  - c) Agilizar el proceso de elaboración en las DDPP de la TGSS de los documentos de cotización a la Seguridad Social por los beneficiarios de prestaciones de desempleo de forma que dichos documentos puedan ser presentados en los plazos legalmente establecidos.
  - d) Comprobar que los importes deducidos por las empresas de la cotización a la Seguridad Social en concepto de bonificaciones por la contratación de trabajadores acogidos a programas de

fomento al empleo se corresponden en su cuantía y en su duración con el correspondiente contrato.

- e) Declarar la responsabilidad empresarial en el pago de las prestaciones de desempleo a las empresas que hayan incurrido en los supuestos de falta de afiliación o alta o de defectos en la cotización por sus trabajadores y reclamar el abono de estos ingresos a través del procedimiento legalmente establecido.
  - f) Establecer un procedimiento único para el reintegro de las prestaciones de desempleo indebidamente pagadas que deberán ser ingresadas por los beneficiarios en la cuenta de la TGSS establecida al efecto. Para ello, en la comunicación a los interesados de la obligación de reintegrar dichas prestaciones deberá figurar explícitamente la cuenta en la que deben efectuar el ingreso. Por otra parte, a partir del ejercicio de 1995 estos reintegros deberán ser imputados al Presupuesto de gastos corrientes del ejercicio en que se reintegren, como minoración de las obligaciones contraídas, para dar cumplimiento a la disposición adicional trigesimosegunda de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social.
  - g) Establecer controles en el proceso de reconocimiento de las prestaciones por desempleo que, sin mermar su agilidad, permitan garantizar su correcta tramitación.
- 5.- La Dirección General del INEM, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Economía y Hacienda deberán tomar las medidas necesarias para una correcta presupuestación de los gastos de prestaciones de desempleo y bonificaciones con el fin de evitar
- La activación reiterada por el INEM de gastos efectuados sin cobertura presupuestaria, a los que debe hacer frente por imperativo legal.
  - La financiación temporal por el Sistema de la Seguridad Social de parte del gasto en prestaciones de desempleo y bonificaciones que la produce la necesidad de acudir a fuentes de financiación externa.
  - La necesidad de acudir periódicamente a la aprobación de créditos extraordinarios y ampliaciones de crédito para aplicar al presupuesto gastos de ejercicios anteriores.
- 6.- Se deberán adoptar las medidas necesarias para regularizar todos los gastos extrapresupuestarios pendientes y para saldar las deudas recíprocas de ambas Entidades.

Madrid, 22 de diciembre de 1995

LA PRESIDENTA,



Fdo.: Milagros García Crespo

## ANEXO I

## EXTRACTO DE CUENTA CORRIENTE DE LA T.G.S.S. CON EL INEM CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO 1991

CARGOS		ABONOS	
-----		-----	
Prestaciones pagadas	1.170.510.100.928	Recaudación cuotas	885.450.309.861
Desempleo deducido de cotización	4.238.652.263	Reintegro Prestaciones	944.364.084
Liquidación de cuotas	341.246.011.027	Resarcimiento Resp. Empresarial	4.481.346
Bonificaciones Fomento Empleo	47.543.962.309	OTROS ABONOS	398.727.150.098
OTROS CARGOS:	3.159.645.824	- De DD.PP.	2.608.235.678
- Bonificaciones (1)	2.099.506.522	- Transferencias	288.000.000.000
- De DD.PP.	1.058.635.848	- Cuotas F.P. (2)	108.118.914.420
- Cap.Coste SS.CC.	1.503.454	SUMAS	1.285.126.305.389
SUMAS	1.566.698.372.351	SALDO ANTERIOR	17.877.689.018
SALDO ANTERIOR	-----	SUMAS	1.303.003.994.407
SUMAS	1.566.698.372.351	SALDO SALIENTE	263.694.377.944
SALDO SALIENTE	-----	TOTALES	1.566.698.372.351
TOTALES	1.566.698.372.351	-----	-----
-----	-----	(2) Saldo cuenta de Recaud.por su	
(1) Bonificaciones Mayores 40 años	19.022.839	cuenta de F.P.	111.462.798.371
Bonificaciones minusválidos	2.080.483.683	3% Premio de Gestión	3.343.883.951
	-----		-----
	2.099.506.522		108.118.914.420

NOTA: Elaborado por la Tesorería General de la Seguridad Social.

TESORERIA GENERAL  
DE LA  
SEGURIDAD SOCIAL

EJERCICIO 1992

CUENTA QUE LA TESORERIA GENERAL DE LA  
SEGURIDAD SOCIAL MANTIENE CON EL  
INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO

CARGOS		ABONOS	
-----		-----	
Prestaciones Pagadas	1.371.164.410.622	Recaud. Cuotas	1.090.467.457.672
Desempleo deducido de la cotización	1.238.804.951	Reintegro Prestaciones	1.008.109.364
Liquidación Cuotas	422.355.109.230	Resarcim. Resp. Empresar.	3.431.160
Bonif. Fom. Empleo	47.194.829.008	OTROS ABONOS:	675.135.740.296
OTROS CARGOS:	33.370.149.038	- De DD.PP.	3.318.456.365
- De DD.PP. T.G.	1.343.896.752	- Transferencias	951.053.000.000
- SS.CC.	32.026.252.286	- SS.CC.	120.764.283.931
SUMAS	1.875.323.302.849	SUMAS	1.766.614.738.492
SALDO ANTERIOR	263.694.377.944	SALDO ANTERIOR	-----
SUMAS	2.139.017.680.793	SUMAS	1.766.614.738.492
SALDO SALIENTE	-----	SALDO SALIENTE	372.402.942.301
TOTALES	2.139.017.680.793	TOTALES	2.139.017.680.793
-----	-----	-----	-----



## ANEXO 3

CUENTA CON LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL:  
 LIQUIDACION A 31/12/L. 991. (Datos a fecha 13/01/L. 992)

SOPORTE DE LA ANOTACION	EXPLICACION	DEBE ( A FAVOR DEL INEM )	HABER ( A FAVOR T.G.S.S. )	SALDO
Cuenta Liquidación L. 986 Cuenta Liquidación L. 986 Estado Operaciones Extraord. L. 987 Certificado Prestaciones provisional 1987 Estimación estadística provisional Certificado Prestaciones provisional 1987 "ADOP" de enero a marzo, transferencias (anticipos), con cargo al Capítulo IV	T.G.S.S. acreedora año 85 y anteriores T.G.S.S. acreedora año 1.986 Anticipos a la T.G.S.S. L. 987 T.G.S.S. deudora L. 987: Cuota Desempleo T.G.S.S. deudora L. 987: Cuota Formación T.G.S.S. acreedora L. 987 T.G.S.S. acreedora L. 987	233.405.000,000 513.301.000,000 59.950.817,090 72.474.000,000	9.655.050.534 10.074.914.275 837.175.000,000	
Sumas Debe y Haber		879.030.817,090	856.904.974,809	
SALDO A 31/12/87 CUENTA LIQUIDACION L. 987				22.125.842,281
Certificado Prestaciones L. 986 (30/05/88) Certificado Prestaciones L. 986 (30/05/88) Certificado Prestaciones L. 987 (30/05/88) Certificado Prestaciones L. 987 (30/05/88) Comunicación T.G.S.S., (06/07/89)	Diferencias por recaudación Cuota Desempleo Diferencias por pagos prestaciones Diferencias por recaudación Cuota Desempleo Diferencias por pagos prestaciones Diferencia estadística recaud. Cuota Formación L. 987	500.112.561 12.906.000,000 2.608.058,900	101.522.659 15.225.000,000	
Nóminas de prestaciones mensuales L. 988 Nóminas de prestaciones mensuales L. 988 Estimación estadística en base a información del 1º semestre 1988 de la T.G.S.S. Transferencias mensuales a la T.G.S.S.	T.G.S.S. deudora L. 988: Cuota Desempleo T.G.S.S. acreedora L. 988: Nómina Prestaciones T.G.S.S. deudora L. 988: Cuota Formación Anticipos a la T.G.S.S. año 1.988	580.529.000,000 69.826.722,747 277.500.000,000	919.851.000,000	
Sumas Debe y Haber		943.859.903,808	935.177.522,659	
SALDO A 31/12/88 CUENTA LIQUIDACION L. 988				30.818.223,430
Comunicación T.G.S.S., (12/07/89) Certificado Prestaciones L. 987 (26/09/89) N.S.I. Prestaciones L. 988 (13/12/89) Certificado Prestaciones L. 987 (26/09/89) N.S.I. Prestaciones L. 988 (13/12/89)	Diferencia recaudación C. Formación L. 988 Diferencia recaudación C. Desempleo L. 987 Diferencia recaudación C. Desempleo L. 988 Diferencias por pagos prestaciones L. 987 Diferencias por pagos prestaciones L. 988	3.114.686,884 1.036.195,885 15.463.000,000	380.734,895 10.107.000,000	
Nóminas de prestaciones mensuales L. 989 Nóminas de prestaciones mensuales L. 989 Estimación estadística Transferencias mensuales a la T.G.S.S. Ajuste provisional prestaciones (22/01/90)	T.G.S.S. deudora L. 989: Cuota Desempleo T.G.S.S. acreedora L. 989: Nómina Prestaciones T.G.S.S. deudora L. 989: Cuota Formación Anticipos a la T.G.S.S. año 1.989 Nueva estimación de Prestaciones concepto 487,03	666.154.000,000 79.058.488,040 270.613.433,333	1.053.318.000,000 13.521.000,000	
Sumas Debe y Haber		1.035.448.804,152	1.077.326.734,885	
SALDO A 31/12/89 CUENTA LIQUIDACION L. 989				-11.059.707,303
N.S.I. Prestaciones L. 989 (14/01/91) N.S.I. Prestaciones L. 989 (14/01/91) N.S.I. Prestaciones L. 989 (14/01/91)	Diferencia recaudación Cuota Formación L. 989 Diferencia recaudación Cuota Desempleo L. 989 Diferencias por pagos prestaciones L. 989	6.178.555,818 31.620.685,960	-12.668.923,325	
Transferencias mensuales a la T.G.S.S. Fax TGSS Previs. Liquid. L. 990 (13/02/91) Fax TGSS Previs. Liquid. L. 990 (13/02/91) N.S.I. Prestaciones L. 990 (24/01/91)	Anticipos a la T.G.S.S. año 1.990 T.G.S.S. deudora L. 990: Cuota Desempleo T.G.S.S. deudora L. 989: Cuota Desempleo T.G.S.S. acreedora L. 990: Nómina Prestaciones	328.450.000,000 800.573.000,000 98.351.000,000	1.253.631.000,000	
Sumas Debe y Haber		1.265.283.242,798	1.250.962.076,675	
SALDO A 31/12/90 CUENTA LIQUIDACION L. 990				3.261.458,823
Certificado Prestaciones L. 990 (19/12/91) Certificado Prestaciones L. 990 (19/12/91) Certificado Prestaciones L. 990 (19/12/91)	Diferencias por pagos prestaciones L. 990 Diferencia recaudación Cuota Desempleo L. 990 Diferencia recaudación Cuota Formación L. 990	-2.209.116,778 192.423,239	-14.664.354,740	
Nóminas de prestaciones mensuales L. 991 Nóminas de prestaciones mensuales L. 991 Nóminas de prestaciones mensuales L. 991 Transferencias mensuales a la T.G.S.S.	T.G.S.S. deudora L. 991: Cuota Desempleo T.G.S.S. deudora L. 991: Cuota Formación T.G.S.S. acreedora L. 991: Nómina Prestaciones Anticipos a la T.G.S.S. año 1.991	875.644.000,000 107.703.000,000 288.000.000,000	1.569.879.000,000	
Sumas Debe y Haber		1.273.331.305,461	1.555.214.645,250	
SALDO A 31/12/91 CUENTA LIQUIDACION L. 991				-278.621.879,971

CUENTA CON LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL  
CIERRE A 31/12/92

Soporte de la Anotación	Explicación	Debe (A FAVOR DEL INEM)	Haber (A FAVOR T.G.S.S.)	Saldo
N.S.I. Prestaciones 1989 (14/01/91)	Diferencia recaudación Cuota Formación 1989	6.178.555.818		
N.S.I. Prestaciones 1989 (14/01/91)	Diferencia recaudación Cuota Formación 1989	31.620.686.980		
N.S.I. Prestaciones 1989 (14/01/91)	Diferencias por pagos prestaciones 1989		-12.668.923.325	
Transferencias mensuales a la TGSS	Anticipos a la TGSS año 1990	328.450.000.000		
las TGSS previa Liquid. 1990 (13/02/91)	TGSS deudora 1990: Cuota Desempleo	800.673.000.000		
las TGSS previa Liquid. 1990 (13/02/91)	TGSS deudora 1989: Cuota Desempleo	98.361.000.000		
N.S.I. Prestac. 1990 (24/01/91)	TGSS acreedora 1990: Nómina Prestaciones		1.263.631.000.000	
Sumas Debe y Haber		1.265.283.242.798	1.250.962.076.675	
<b>SALDO A 31/12/90 CUENTA LIQUIDACION 1990</b>				3.261.458.820
Certificado Prestaciones 1990 (19/12/91)	Diferencias por pagos prestaciones 1990		-14.664.354.740	
Certificado Prestaciones 1990 (19/12/91)	Diferencia recaudación Cuota Desempleo 1990	-2.209.116.778		
Certificado Prestaciones 1990 (19/12/91)	Diferencia recaudación Cuota Formación 1990	193.423.239		
Nómina de Prestaciones mensuales 1991	TGSS deudora 1991: Cuota Desempleo	879.644.000.000		
Nómina de Prestaciones mensuales 1991	TGSS deudora 1991: Cuota Formación	107.703.000.000		
Nómina de Prestaciones mensuales 1991	TGSS acreedora 1991: Nómina Prestaciones		1.569.879.000.000	
Transferencias mensuales a la TGSS	Anticipos a la TGSS año 1991	288.000.000.000		
Sumas Debe y Haber		1.273.331.306.461	1.555.214.645.260	
<b>SALDO A 31/12/91 CUENTA LIQUIDACION 1991</b>				-278.621.879.979
Certificado prestaciones 1988 (10/01/92)	Diferencia de pagos prestaciones 1988		5.847.412.934	
Certificado prestaciones 1988 (10/01/92)	Diferencia recaudación Cuota desempleo 1988	-281.288		
Certificado prestaciones 1988 (10/01/92)	Diferencia recaudación cuota formación 1988	1		
NTI Subdirección Gral. Prest. (30/12/92)	TGSS deudora 1992: Cuota desempleo	1.090.204.000.000		
NTI Subdirección Gral. Prest. (30/12/92)	TGSS deudora 1992: Cuota Formación	116.634.000.000		
NTI Subdirección Gral. Prest. (30/12/92)	TGSS acreedora 1992: Nómina Prestaciones		1.850.415.880.141	
Transferencias Mensuales a la TGSS	Anticipos a la TGSS año 1992	551.053.000.000		
Sumas Debe y Haber		1.757.890.718.713	1.856.263.293.075	
<b>SALDO A 31/12/92 CUENTA LIQUIDACION 1992</b>				-376.994.454.341

CUENTA INEM - TGSS

CIERRE DEFINITIVO 31/12/93  
Saldo con signo positivo a favor del INEM  
Saldo con signo negativo a favor de la TGSS

Soporte de la Anotación	Explicación	Debe (A FAVOR DEL INEM)	Haber (A FAVOR T.G.S.S.)	Saldo
<b>SALDO A 31/12/92 CUENTA LIQUIDACION 1992</b>				-376.994.454.341
CERTIFICADO PRESTACIONES 1991 03/02/93	TGSS deudora 1991 : Cuota Desempleo	5.942.434.173		
CERTIFICADO PRESTACIONES 1991 03/02/93	TGSS deudora 1991 : Cuota Formación	415.914.420		
CERTIFICADO PRESTACIONES 1991 03/02/93	TGSS acreedora 1991 : Nómina Prestaciones		-5.197.413.587	
N.S.I. PRESTACIONES 1986 (11/11/92)	TGSS deudora 1986 Cuotas Minoradas		1.676.732.987	
N.S.I. PRESTACIONES 1987 (11/11/92)	TGSS deudora 1987 Cuotas Minoradas		1.228.154.454	
N.S.I. PRESTACIONES 1988 (11/11/92)	TGSS deudora 1988 Cuotas Minoradas		1.215.875.272	
N.S.I. PRESTACIONES 1989 (14/10/93)	TGSS Acreedora 1989 : Reintegro nóminas Prestaciones		586.662.997	
N.S.I. PRESTACIONES 1990 (14/10/93)	TGSS Acreedora 1990 : Reintegro nóminas Prestaciones		2.199.360.122	
N.S.I. PRESTACIONES 1991 (14/10/93)	TGSS Acreedora 1991 : Reintegro nóminas Prestaciones		2.631.868.475	
N.S.I. PRESTACIONES (14/10/93) COFA-REASS	TGSS deudora COFA REASS	6.585.282.966		
Sumas Debe y Haber		12.943.631.559	4.341.240.720	
<b>SALDO OPERACIONES AÑO 1992 Y ANTERIORES CONCILIACION CUENTA INEM-TGSS (20/10/93)</b>				-368.392.063.502
TRANSFERENCIA A LA TGSS, CREDITO EXTRA-ORDINARIO, REAL DECRETO LEY 10/1993	Anticipos TGSS año 1993	222.441.315.588		
TRANSFERENCIA A LA TGSS, CREDITO EXTRA-ORDINARIO, REAL DECRETO LEY 16/1993	Anticipos TGSS año 1993	145.950.747.914		
CUENTA INEM-TGSS, (20/10/93), SALDADA				0
CERTIFICADO PROVISIONAL 30/12/93	TGSS deudora 1993, Cuota Desempleo	1.104.140.000.000		
CERTIFICADO PROVISIONAL 30/12/93	TGSS deudora 1993, Cuota Formación	121.497.000.000		
CERTIFICADO PROVISIONAL 30/12/93	Anticipos tgsa año 1993	820.600.491.000		
CERTIFICADO PROVISIONAL 30/12/93	TGSS acreedora 1993: Nómina Prestaciones		2.073.581.593.928	
PREVISION SALDO OPERACIONES 1993		2.046.237.491.000	2.073.581.593.928	-27.344.102.928
<b>SALDO A 31/12/93 CUENTA LIQUIDACION 1993</b>				-27.344.102.928

NOTA 1.- Este saldo acreedor no contempla las siguientes partidas, referidas al año 1992, pendientes de contabilizar y que minoran el saldo acreedor :  
10.821.838.426 pesetas de menores gastos de la T.G.S.S. por cuenta del INEM.  
3.093.353.330 pesetas de mayores ingresos de la T.G.S.S. por cuenta del INEM.  
Tenidas en cuenta estas partidas, el saldo acreedor, por operaciones del año 1993 y anteriores, sería 13.428.911.172 pesetas.



EDUARDO RUIZ MUÑOZ DE BAENA, SUBDIRECTOR GENERAL DE PRESTACIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO.

CERTIFICA:

Que según consta en la documentación contable, correspondiente a la Gestión de las Prestaciones por Desempleo del INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO, INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA, así como de la TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, por el periodo de Enero-Diciembre de 1991, el importe en esta fecha de los ingresos imputables a prestaciones por desempleo, ha supuesto 1.378.692.779.596 ptas. (UN BILLÓN TRESCIENTOS SETENTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y DOS MILLONES SETECIENTAS SETENTA Y NUEVE MIL QUINIENTAS NOVENTA Y SEIS PESETAS) y el importe de gastos ha ascendido a 1.659.445.783.628 ptas. (UN BILLÓN SEISCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y CINCO MILLONES SETECIENTAS OCHENTA Y TRES MIL SEISCIENTAS VEINTIOCHO PESETAS), según el siguiente detalle:

1.- INGRESOS

Aplicación	Explicación del Ingreso	Importe
129	Cotizaciones	995.689.605.220
129.00	Recaudación cuotas desempleo	887.570.690.800
	a) Por Tesorería General	885.586.434.173
	b) Por INEM	
	. Administración de Justicia	60.800.415
	. Administración Local	1.188.983.830
	. Fuerzas Armadas	734.472.382
129.01	Recaudación cuotas Formación Profes.	108.118.914.420
400	Transferencias	382.393.629.378
	01.- Para subsidio y cuotas desempleados	244.906.137.000
	01-bis.- Para subsidio eventuales REASS	94.393.629.378
	02.- Para programas de Reconversión y Reindustrialización	5.778.000.000
	03.- Para bonificaciones	37.315.863.000
	- Prestación exportada CEE	254.984.372
	- Ingresos extrapresupuestarios para pago Complemento Protección Familiar REASS	354.560.626
TOTAL INGRESOS.....		1.378.692.779.596



2.- GASTOS

Aplicación	Explicación del Gasto	Importe
480	Prestación por desempleo	1.261.221.946.915
480.00.-	Contributiva	863.410.469.896
	. Pago directo	862.159.191.269
	Pago a beneficiarios	299.189.329
	Exportada	
	Pago a otros países	7.513.306
	. Pago deducido cotización	4.238.652.263
	. Cobros indebidos Caja Postal y transferidos a Banco de España	1.947.582.671
	. Cobros indebidos ingresados en TGSS	698.322.689
	. Otros abonos TGSS	648.170.911
480.01.-	Subsidio	303.054.793.110
	. Pago directo	304.212.171.264
	. Cobros indebidos Caja Postal y transferidos a Banco de España	684.285.804
	. Cobros indebidos ingresados en TGSS	245.356.624
	. Otros abonos TGSS	227.735.726
480.02.-	Subsidio eventuales REASS	94.393.629.378
	. Complemento Protección Familiar	363.054.531
487	Cuotas beneficiarios prestaciones	344.744.958.560
487.00.-	Contributiva	282.561.595.903
487.01.-	Subsidio por desempleo	48.716.531.389
487.02.-	Prestación Asistencia Sanitaria	12.866.830.268
487.03	Bonificaciones en cuotas empresariales	47.962.991.288
	. Cobertura prestación Reconversión y Reindustrialización	6.115.886.865
488.-	Prestación contributiva	4.122.626.262
487.06.-	Cuotas contributiva	1.993.260.603
TOTAL GASTOS.....		1.659.445.783.628

Madrid, 3 de febrero de 1993.  
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE PRESTACIONES.



Fdo: Eduardo RUIZ MUÑOZ DE BAENA

## ANEXO 5

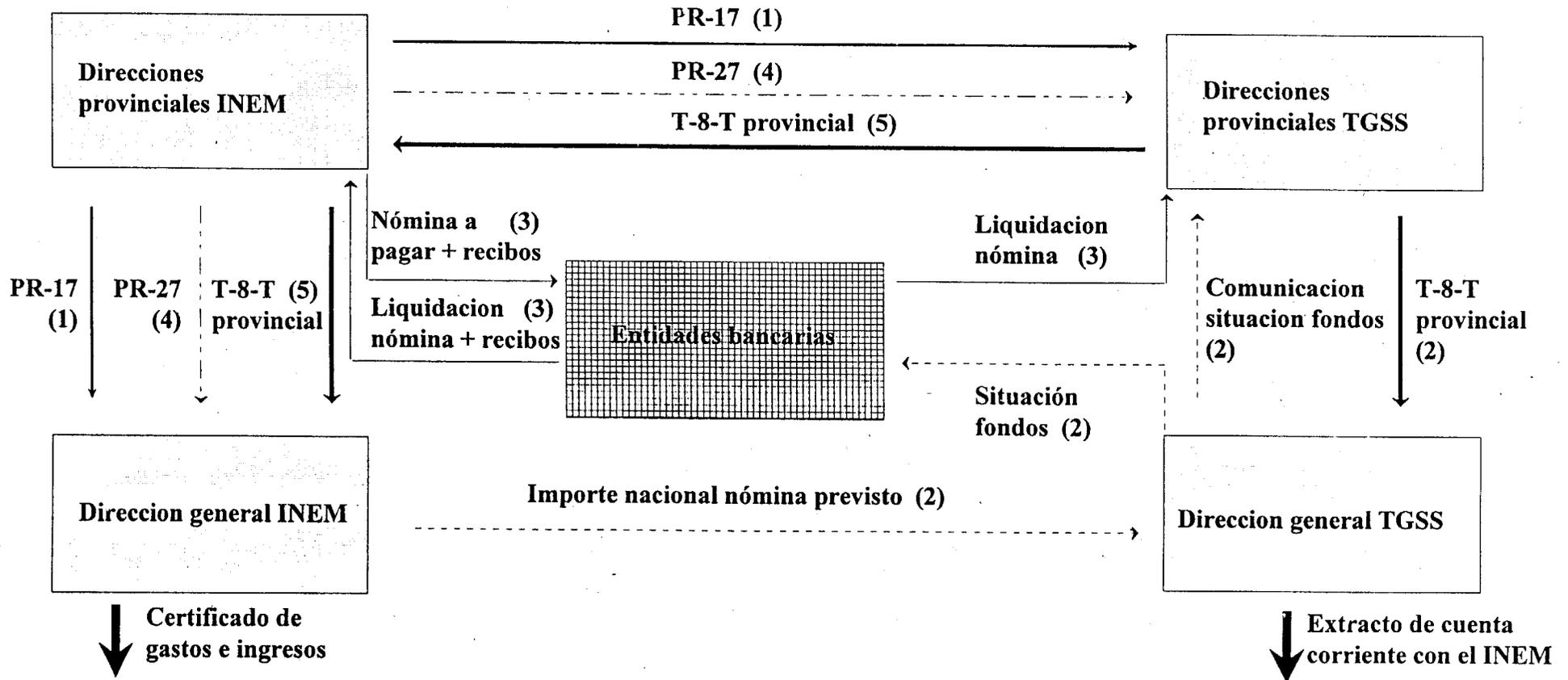
## NÓMINA A PAGAR DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO. ALICANTE-HUELVA-MADRID. 1991 (\*) (Pesetas)

1991	Alicante		Huelva		Madrid	
	MANUAL	SIPRE	MANUAL	SIPRE	MANUAL	SIPRE
Enero	2.701.935	3.591.829.104	297.059	861.592.565	4.012.829	11.971.066.902
Febrero	5.217.223	4.045.587.430	3.408.918	914.359.512	3.007.399	11.514.756.040
Marzo	4.283.334	4.367.361.461	1.124.187	998.265.508	2.416.046	11.973.834.091
Abril	292.170.247	3.986.318.683	982.065	913.513.292	1.945.131	12.078.317.497
Mayo	3.824.393	4.264.905.860	1.072.379	975.286.230	3.000.707	11.940.718.494
Junio	7.540.404	4.405.598.859	1.505.026	1.006.468.473	2.377.614	11.411.538.567
Julio	2.427.050	4.283.781.778	7.958.757	957.056.833	2.807.164	12.143.398.952
Agosto	7.319.315	4.395.992.174	1.080.141	1.062.883.725	3.518.576	12.047.107.101
Septiembre	19.180.286	3.989.835.773	3.008.077	930.232.002	3.248.562	12.851.466.268
Octubre	2.022.561	4.914.424.250	1.644.759	1.094.197.625	2.305.821	12.718.252.488
Noviembre	3.548.345	4.645.390.271	1.359.049	1.174.007.237	5.454.015	14.522.165.547
Diciembre	14.882.459	4.497.685.340	5.547.427	1.113.518.142	9.311.814	13.445.885.407
TOTAL	365.117.552	51.388.710.983	28.987.844	12.001.381.144	43.405.678	148.618.507.354

(\*) Nóminas devengadas en el mes anterior y pagadas en el mes que figura en el cuadro.



**Pago directo de prestaciones por desempleo (circuitos de la documentacion)**



PR-17 - Resumen provincial de nomina del mes (elaborado por las direcciones provinciales del INEM)

PR-27 - Resumen de nomina pagada (elaborado por las direcciones provinciales del INEM)

T-8-T - Extracto de cuenta corriente con el INEM (elaborado por las direcciones provinciales de la TGSS)

(1) (2) (3) (4) (5) Circuitos ordenados secuencialmente

## ANEXO 8



MINISTERIO DE TRABAJO  
Y SEGURIDAD SOCIAL  
INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO

## RESUMEN DE NOMINA PAGADA

NOMINA PAGADA EN EL MES DE:

..... de 1.99

TIPO DE PRESTACION	Nº PER- CEPTORES	TOTAL LIQUIDO PAGADO		
		SEGUN LISTADO DE NOMINA PAGADA DE SIPRE	EN NOMINAS NOR- MAL Y COMPL. NO EMITIDA POR SIPRE	TOTAL
DESEMPLEO TOTAL LEY PROTECCION DESEMPLEO				
DESEMPLEO TOTAL L. B. E.				
DESEMPLEO TOTAL L. G. S. S. (*)				
SUSPENSION (PAGO DIRECTO)				
DESEMPLEO PARCIAL (PAGO DIRECTO)				
SUBSIDIO DESEMPLEO				
PRESTACION COMPLEMENTARIA				
PRESTACION EXPORTADA C. E. E.				
DESEMPLEO TOTAL DE TRABAJADORES AGRICOLAS				
SUSPENSION (PAGO DIRECTO) DE TRABAJADORES AGRICOLAS				
SUBSIDIO DE DESEMPLEO DE TRABAJADORES AGRICOLAS				
I. S. M.				
<b>TOTALES</b>				

Mod. PR27 (VIA)

..... a ..... de ..... de 1.9

Conforme Liquidado  
POR EL TESORERO TERRITORIAL

EL DIRECTOR PROVINCIAL

Fdo

Fdo

(\*) Especificar, en su caso, detalle e importe de resarcimiento INEM.

ENTIDADES FINANCIERAS PAGADORAS (O.P.)	LIQUIDO PAGADO	IMPORTE IMPAGADO
<b>TOTAL</b>		

Se adjunta una copia de los cargos pasados por cada entidad financiera

	Liquido nómina a deducir en TC-1	Cuotas S.S. a cargo INEM
Información Pago Delegado		

## ANEXO 9

REMISIÓN DOCUMENTO "RESUMEN DE NÓMINA PAGADA" DE LA DIRECCION PROVINCIAL DEL INEM A LA DIRECCION PROVINCIAL DE LA TESORERÍA GENERAL. ALICANTE, HUELVA Y MADRID. 1991

	Alicante	Huelva	Madrid
Enero	18-07-91	16-04-91	23-04-91
Febrero	30-09-91	29-04-91	20-06-91
Marzo	18-07-91	14-08-91	23-04-91
Abril	07-06-91	05-06-91	20-06-91
Mayo	18-07-91	14-08-91	20-06-91
Junio	19-07-91	21-10-91	13-11-91 20-12-91
Julio	11-11-91	21-10-91	13-11-91
Agosto	30-09-91	21-10-91	20-12-91
Septiembre	11-10-91	25-02-92	20-12-91
Octubre	13-11-91	20-12-91	25-02-92
Noviembre	04-02-92	20-12-91	25-02-92
Diciembre	04-02-92	16-06-92	19-06-92

REMISIÓN DEL DOCUMENTO DE CONCILIACIÓN DE LA DIRECCIÓN PROVINCIAL DE LA TESORERÍA GENERAL A LA DIRECCION PROVINCIAL DEL INEM. ALICANTE-HUELVA-MADRID. 1991

	Alicante	Huelva	Madrid
Enero	27-03-91	16-04-91	26-04-91
Febrero	19-04-91	30-04-91	04-07-91
Marzo	20-05-91	23-05-91	30-08-91
Abril	14-06-91	24-06-91	12-09-91
Mayo	15-07-91	15-07-91	01-10-91
Junio	22-08-91	13-08-91	08-11-91
Julio	24-09-91	20-09-91	15-11-91
Agosto	31-10-91	04-10-91	03-12-91
Septiembre	27-11-91	21-11-91	20-12-91
Octubre	13-12-91	13-12-91	07-02-92
Noviembre	29-01-92	17-01-92	25-02-92
Diciembre	28-02-92	12-02-92	27-03-92

Si no consta fecha de remisión del documento, se ha tomado la fecha de su elaboración.

## ANEXO 10



MINISTERIO DE TRABAJO  
Y SEGURIDAD SOCIAL  
INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO

### INFORME RESUMEN DE LIQUIDACION DE CUOTAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

FECHA DE LIQUIDACION

MES:	AÑO:
------	------

TIPO DE CUOTAS	IMPORTE CUOTAS SEGURIDAD SOCIAL
PRESTACION DESEMPLEO TOTAL.EXTINCION TODAS LAS CONTINGENCIAS	
PRESTACION DESEMPLEO TOTAL.EXTINCION CONTINGENCIAS COMUNES	
PRESTACION DESEMPLEO TOTAL.SUSPENSION CUOTA OBRERA	
PRESTACION DESEMPLEO TOTAL. SUSPENSION TODAS LAS CONTINGENCIAS	
PRESTACION DESEMPLEO PARCIAL.REDUCCION JORNADA.CUOTA OBRERA	
PRESTACION DESEMPLEO PARCIAL.REDUCCION JORNADA..TODAS CONTING.	
SUBSIDIO DESEMPLEO.CONTINGENCIAS COMUNES O TODAS CONTINGENCIAS	
SUBSIDIO DESEMPLEO.CUOTA OBRERA	
SUBSIDIO DESEMPLEO.MAYORES 52 AÑOS.CONT. COMUNES O TODAS CONT.	
SUBSIDIO DESEMPLEO.MAYORES 52 AÑOS.CUOTA OBRERA	
PRESTACION ASISTENCIA SANITARIA.CONT. COMUNES C TODAS CONT.	
PRESTACION ASISTENCIA SANITARIA.CUOTA OBRERA	
PRESTACION DESEMPLEO TOTAL.AGRICOLAS FIJOS	
SUBSIDIO DESEMPLEO.AGRICOLAS FIJOS	
SUBSIDIO DESEMPLEO.AGRICOLAS FIJOS.MAYORES 52 AÑOS	
PRESTACION ASISTENCIA SANITARIA.AGRICOLAS FIJOS	
REGULARIZACIONES	
<b>TOTAL (A)</b>	-

DEDUCCIONES	IMPORTE DEDUCCIONES
PROTECCION FAMILIAR	
APORTACION ECONOMICA MINUSVALIAS	
COMPLEMENTO PROTECCION FAMILIAR SUBSIDIO EVENTUAL AGRARIOS	
INCAPACIDAD LABORAL TRANSITORIA	
CUOTAS CORRESPONDIENTES A PRORROGAS EXTRAORDINARIAS S.TEXTIL	
OTRAS DEDUCCIONES	
<b>TOTAL (B)</b>	
<b>TOTAL LIQUIDO DE COTIZACION (A - B)</b>	

Conforme líquido  
POR LA TESORERIA ..... a ..... de ..... de 199 ...

EL DIRECTOR PROVINCIAL

