SESIONES ORDINARIAS
2000
ORDEN DEL DIA N° 651

**COMISION PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA
DE CUENTAS DE LA ADMINISTRACION**

Impreso el día 2 de agosto de 2000

Término del artículo 113: 11 de agosto de 2000

SUMARIO: Dirección General Impositiva (hoy AFIP).
Adopción de medidas tendientes a la determinación de responsabilidades y cuantificación de los perjuicios originados por los hechos observados por la Auditoría General de la Nación en el ámbito de la misma, y cuestiones conexas. (61-S.-2000.)

Buenos Aires, 5 de julio de 2000.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de llevar a su conocimiento que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

I. Dirigirse al Poder Ejecutivo, manifestando la necesidad de que se adopten las medidas tendientes a la determinación de responsabilidades y cuantificación de los perjuicios originados por los hechos observados por la Auditoría General de la Nación en el ámbito de la Dirección General Impositiva (hoy AFIP), así como de que se adopten las medidas pertinentes a que las actividades de dicho organismo respecto a la percepción, fiscalización y control de los recursos tributarios, se ajuste a las correspondientes normas jurídicas, administrativas, contables, financieras, de procedimientos y de gestión.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

Saludo a usted muy atentamente.

CARLOS A. ALVAREZ.

Mario Pontaquarto.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación ha realizado tres informes en el ámbito de la Dirección General Impositiva, que se analizan a continuación.

1. Expediente Senado de la Nación O.V. 250/98

La AGN procedió a efectuar un examen en el ámbito de la Dirección General Impositiva (DGI), con el objeto de examinar el procesamiento y fiscalización de devoluciones y transferencias de créditos fiscales del impuesto al valor agregado (IVA) por exportaciones, tramitadas durante el período comprendido durante el cuarto trimestre de 1993 y el cuarto trimestre de 1995, no estando incluidas las compensaciones y/o acreditaciones de crédito fiscal IVA por exportaciones (resolución general 3.417-DGI y modificatorias) operadas en el citado período.

No existen constancias que el presente examen de la AGN, fuera realizado de conformidad con las normas de auditoría externa aprobadas mediante la resolución 145/93-AGN.

La AGN determinó los procedimientos a seguir en su trabajo, habiendo quedado limitado su examen por las siguientes circunstancias:

a) El organismo auditado carece de un sistema computarizado a nivel país que procese la información relativa a reintegros (devoluciones y transferencias). Por tal motivo la AGN solicitó la provisión de los siguientes datos:

— Cantidad y monto de solicitudes de transacciones ingresadas.

— Cantidad y monto de operaciones fiscalizadas.

— Cantidad y monto de transacciones con acto administrativo definitivo.

— Cantidad y monto de transacciones impugnadas.

— Cantidad y monto de transacciones pendientes de resolución de acto administrativo definitivo.

b) Falta de homogeneidad de la información remitida en lo que respecta a la apertura de los ítem solicitados, al criterio adoptado para exponerla (devengado y percibido), y a aquellos contribuyentes que habían cambiado de domicilio y/o jurisdicción, impidió cuantificar con certeza el monto total de estas operaciones en el período auditado;

c) Complejidad administrativa de la DGI en cuanto a que existen procesos de registro dispensos

en distintas áreas y la ausencia de un sistema contable integrado de reintegros y de un sistema computarizado de control de las transferencias (transferencias cedidas y utilizadas por el cesionario) han dificultado el acceso a parte de la información necesaria para ejecutar los procedimientos de auditoría. El desconocimiento del monto total de las transferencias operadas en el período impide evaluar la representatividad muestral del conjunto de casos conformado,

d) El organismo no utiliza el criterio de partida doble para las registraciones, lo cual impide auditar la contrapartida por procedimientos alternativos;

e) Inicialmente, la DGI se negaba a proveer parte de la información requerida, invocando secreto fiscal. Posteriormente, accedió a lo pedido con reserva de uso confidencial. De todos modos, la negativa inicial provocó una demora de cinco meses en el acceso a la información.

Como consecuencia de la tarea realizada, la AGN formula un conjunto de comentarios, observaciones y recomendaciones, destacándose entre ellas las siguientes:

1. Se reciben solicitudes de reintegros que no cumplen con la totalidad de los requisitos, y no acompañan la documentación correspondiente.

2. Los importes de las transferencias no son expuestos en forma íntegra en el estado de recaudación mensual emitido por la DGI

3. El porcentaje de transacciones fiscalizadas es sumamente bajo, tanto el que surge de relacionar términos físicos como monetarios. De 4 137 solicitudes ingresadas (por la suma de \$ 2.260.875.554,38), la DGI sólo fiscalizó 158 casos y ajustó 115 (que totalizan \$ 10.659 780,29). Ello implica que se controló el 2,78 % de los casos ingresados y el 0,47 % de las presentaciones.

4. Las devoluciones o transferencias que no son fiscalizadas quedan sin garantía del seguro de caución o aval bancario al perimir el plazo de vigencia de éstos que es de 360 y 180 días, respectivamente.

5. No se han dictado normas ni instructivos tendientes a solucionar o mitigar el atraso que se registra en el trámite de devoluciones y transferencias como en su aprobación o impugnación definitiva.

6. La DGI ha detectado la presentación de pólizas de seguros de caución duplicadas, emitidas por aseguradoras que resultaron insolventes.

7. El atraso que se registra en la fiscalización de las facturas de los proveedores de los exportadores y el vencimiento de la vigencia de los seguros o avales bancarios que respaldarían los reintegros, concurren para configurar una sensible debilidad del sistema de control interno, de lo cual podría derivarse perjuicio fiscal si fuera el caso que se estuvieran pagando reintegros de tributos nunca ingresados, y no existiera posibilidad de hacer efectivas las garantías o ejecutar a los deudores.

8. No se realiza el control de las DD.JJ. mensuales de IVA, puesto que el descargo del reintegro del crédito fiscal solicitado no coincide con la DD.JJ.-IVA.

9. La DGI tiene dificultades para cruzar con la Administración Nacional de Aduanas las operaciones realizadas con permisos de embarque por cuenta y orden de terceros, con el fin de evitar duplicidades.

10. Se constató que cuando existe impugnación de créditos fiscales, se intima por el capital original, omitiéndose incluir los intereses que pagó la DGI, lo que significaría falta de resguardo de los intereses fiscales.

11. No se realiza un seguimiento eficaz de las impugnaciones formuladas a cesionarios de créditos fiscales cuando éstos están inscritos en diferentes regiones.

12. No es adecuado el control de aquellos contribuyentes cuyos legajos son transferidos de una región o agencia a otra por cambio de domicilio.

13. El control realizado para evitar duplicaciones en las devoluciones de impuestos durante el período relevado era débil, ya que consistía en verificar las registraciones hechas en fichas manuales por solicitante por las que se asentaba el monto total devuelto por mes sin arrastrar saldos. Solamente se verificaba que en un mes se pagara un importe por solicitante. Por instructivo general 312/97-DPNF de la DGI, se implementó un sistema que exige la presentación de la información en diskete con el propósito de evitar duplicidades (DGIFI). Este sistema, aún, no ha sido examinado por la AGN.

14. La redacción de los actos administrativos pro visorios, en materia de devoluciones, no es homogénea, lo que dificulta la extracción de datos para liquidar intereses.

15. Las actuaciones correspondientes a actos administrativos finales que no originan pagos a los contribuyentes, son archivadas sin que se controle el cierre de los trámites que tienen inicio en un pago anticipado.

16. Los archivos de documentos de liquidaciones generales y de solicitudes de devoluciones liquidadas, no son adecuados.

17. El resguardo de las chequeras que se utilizan para la devolución de impuesto a los contribuyentes no es adecuado. Consiste en depositarlas en la caja fuente de una oficina que permanece abierta durante el horario administrativo.

18. En materia de transferencias, se desconoce el universo de las mismas, debido a que la información suministrada por el organismo auditado carece de consistencia.

La AGN, como consecuencia de las tareas desarrolladas, formula una serie de recomendaciones que obran en el informe respectivo.

En materia de conclusiones, el informe destaca falencias de importancia, tales como el importante atraso en la fiscalización de los reintegros, un bajo nivel porcentual de operaciones controladas (tanto en términos físicos como monetarios), y un elevado porcentaje de impugnaciones de los créditos verificados. Asimismo, teniendo en cuenta la incidencia fiscal de los pagos por reintegros a las exportaciones, resulta conveniente realizar un replanteo general del sistema de control, con el fin de perfeccionar los mecanismos de fiscalización y prevenir la comisión de ilícitos.

Finalmente, la AGN destaca que el ente auditado dictó, posteriormente al período analizado, determinadas normas a efectos de mejorar la gestión respecto de la operatoria auditada, pero sin emitirle informe sobre sus resultados.

2. Expediente Senado de la Nación O.V.-262/98

La AGN procedió a efectuar un examen en el ámbito de la Dirección General Impositiva (DGI), con el objeto de examinar la gestión de la cartera de juicios existentes dentro del ámbito de la Dirección de Grandes Contribuyentes Nacionales.

El respectivo examen de la AGN, fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa aprobadas mediante la resolución 145/93-AGN, y comprendió el proceso existente entre el momento en que se genera la boleta de deuda y el efectivo cobro del crédito fiscal.

El análisis se efectuó sobre el sistema de Gestión Legal del Trámite de Expedientes (sistema GELTEX). Dicho sistema vino a suplantar a los registros manuales, y en opinión de la AGN, el mismo no representa ventajas relativas con respecto a los viejos registros, debido a:

1. La organización administrativa de la gestión judicial no es satisfactoria ni cumple con la normativa vigente (v.gr.: libros de registros de mandamientos, y carpetas administrativas).

2. En el 79 % de los casos analizados no se cumple con la supervisión de la actividad realizada por los agentes judiciales con el alcance que la normativa establece.

3. El sistema GELTEX no proporciona un fiel reflejo de la realidad de la marcha de los expedientes, dificultándose la tarea de control, en razón de:

— Limitaciones en su arquitectura.

— Uso reducido de la función de inventario o registro de juicios.

— Desactualización de la información contenida.

4. El sistema GELTEX no posee vías de enlace con la red de información del Sistema Dosmil, aspecto que se hace necesario a la hora de saber qué contribuyente se encuentra acogido a regímenes de mora-

toia, y conocer el resto de la información referida a su situación fiscal. Ello dificulta el inicio, o reinicio, de las acciones judiciales tendientes a recuperar el crédito fiscal y evitar la caducidad y/o prescripción.

5. El sistema GELTEX no permite al usuario el acceso a los parámetros utilizados para el cálculo de las liquidaciones de deuda (v gr.: coeficientes de actualización, tasas de interés, días transcurridos, etcétera), así como tampoco genera un detalle de la composición de una liquidación.

6. La última modificación de tasas de interés para el cálculo de liquidaciones de deudas —operada el 1º de diciembre de 1996— se comenzó a instalar en el sistema GELTEX en agosto de 1997.

7. Se han detectado errores en las fechas de vencimiento de las obligaciones consignadas en el sistema GELTEX, las cuales se generan por equívoca información en la boleta de deuda o por defecto de la carga del sistema.

8. El sistema GELTEX no permite generar liquidaciones a fechas anteriores respecto del día que se procesa.

9. Las carpetas administrativas analizadas se encuentran desactualizadas e incompletas, sin foliar. En general, sólo poseen el proyecto de boleta de deuda y un duplicado de éste y escasas copias de la actividad procesal que avalen su accionar.

10. En el 76 % de la selección se observó escasa actividad para ubicar bienes de los deudores, susceptibles de ser embargados.

11. Se observó en el 50 % de los casos de la selección efectuada, morosidad en la marcha procesal de los expedientes.

12. En base a la normativa vigente, y en función del estado procesal, en el 30 % de los casos integrantes de la selección, hubiera correspondido el pedido de quiebra. Sin embargo, en un solo caso se solicitó la certificación de copias para efectuar el pedido de quiebra, y la medida fue introducida en el expediente judicial 43 meses después de su último impulso procesal.

13. El recurso del interventor recaudador se ha aplicado efectivamente en un solo caso de la selección bajo examen.

14. El recurso de la inhibición general de bienes se aplicó efectivamente en sólo 4 casos de la selección bajo examen.

15. En un informe, analizado por causas individuales, se señala un conjunto de observaciones existente en cada uno de los casos (trámite de 101 boletas de deuda).

3. Expediente Senado de la Nación O.V. 559/98.

La AGN procedió a efectuar un examen en el ámbito de la Dirección General Impositiva (DGI), con el objeto de examinar la gestión administrativa

y judicial de los planes de facilidades de pago establecidos en los decretos 493/95 y 1.053/96 y cumplimiento de las resoluciones generales 3.981 y 4.018/DGI (emisión del certificado fiscal para contratar).

El respectivo examen de la AGN fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa aprobada mediante la resolución 140/93-AGN.

El examen descrito comprendió el trámite de acogimiento a los planes de facilidades de pago mencionados, el control de cumplimiento que ejerce el ente, en su caso la notificación del decaimiento del plan cuando corresponda y emisión de boleta de deuda, así como también la cobranza vía judicial.

De 1.527 casos de contribuyentes que se han acogido a los planes de facilidades de pago, con las siguientes exteriorizaciones:

Decreto 493/95. Tributario, \$ 333.474.276.

Decreto 493/95. Previsional, \$ 227.318.400

Decreto 1.053/96. Tributario y previsional, pesos 233.760.998, resulta:

a) El 29,81 % tributario, más el 34,51 % previsional, más el 42,29 % tributario y previsional se encuentran caducos y sin intimar y según lo manifestado por el organismo "no se han liquidado las caducidades, debido a la falta de un programa adecuado para efectuar las liquidaciones respectivas". Con fecha 14 de noviembre de 1997 la Dirección de Grandes Contribuyentes Nacionales recepcionó un programa de liquidación de caducidades pero el mismo no realiza algunos cálculos y tiene errores de imputación, según lo informado por la División Sistemas, la que también sugiere que se hagan cálculos en forma manual. Además, el sistema no realiza correctamente la liquidación de la moratoria previsional (decreto 493/95) por lo que la División Sistemas sugiere su no utilización;

b) De los planes caducos, sólo se ha intimado: previsional el 1,73 %, tributario el 2,51 % y tributario y previsional el 4,19 %;

c) De los planes rechazados, sólo se ha intimado el 1,97 %, 1,97 % y 23,92 %, respectivamente.

La falta de liquidación de las caducidades, y por ende la baja intimación expuesta en los puntos precedentes, implica que no se han iniciado o reiniciado los juicios respectivos, con el riesgo potencial que los contribuyentes se insolventen.

Del análisis realizado por la AGN a la cartera de juicios resulta la existencia de:

— Juicios a contribuyentes fallidos o concursados, que figuran como activos y deberían exponerse con código de etapa procesal descargados.

— Juicios a contribuyentes que se encuentran adheridos a los regímenes de facilidades de pago (decretos 493/95 y 1.053/96) y que figuran con código de etapa procesal distinto al de finalizado o descargado.

Lo citado precedentemente evidencia que los archivos que posee el organismo se encuentran desactualizados, por ende los totales consignados no son representativos de la realidad, ya que se encuentra pendiente la tarea de depuración de acuerdo con lo establecido por la instrucción general 15/97 que regula la actividad jurídica del organismo. A ello debe agregarse.

— No se ha efectuado el seguimiento y control de los juicios en cartera por parte de la jefatura.

— El organismo, en junio de 1998, informó haber depurado en el mes de diciembre de 1997 gran parte de los juicios en el sistema, reconociendo implícitamente que el mismo no se encontraba debidamente actualizado al momento de la culminación de las tareas a cargo de la AGN.

Por resoluciones generales de la DGI 3.981 y 4.018, el juez administrativo —a pedido del interesado— deberá relevar y verificar la situación de los responsables y emitir un “certificado fiscal para contratar”, relativo a la situación del contribuyente en el organismo, respecto de sus obligaciones impositivas y/o previsionales.

Se seleccionaron cinco casos de proveedores que habían tenido movimiento en el período 1994 a 1996, habiéndose observado en tres de ellos lo siguiente:

a) CUIT 30-50125030-5: con fecha 1° de marzo de 1996 la DGI emitió boleta de deuda 336/020/96 por \$ 302.897,26, pese a lo cual se le extendió un certificado fiscal con fecha 13 de marzo de 1996 que la habilitó a intervenir para contratar con el ente;

b) CUIT 30-50018376-0: el ente contrató con este contribuyente en dos licitaciones. Al momento de realizarse una de las adjudicaciones con fecha 30 de diciembre de 1993, el contribuyente tenía una causa judicial iniciada el 10 de noviembre de 1993 por \$ 45.641,10. A esa fecha se encontraba vigente la norma del inciso 4, apartado j) de la reglamentación del artículo 61 de la Ley de Contabilidad (decreto ley 23.354/56) que establece que no podían contratar con el Estado los evasores y deudores morosos impositivos y previsionales, declarados por autoridad competente, según corresponda, así como también los deudores morosos del fisco. Además se informa que el citado contribuyente tiene incoadas cuarenta causas como demandado por la DGI entre noviembre de 1993 y agosto de 1997, y nueve de tales causas fueron iniciadas en el período en que la DGI efectuó los pagos al contribuyente. La empresa se acogió al plan de facilidades de pago 493/95, hallándose concursada a la fecha del informe de la AGN;

c) CUIT 30-56845141-0: se le emitió certificado fiscal para contratar el 31 de mayo de 1995, exis

tiendo causas judiciales pendientes (boleta de deuda 10 804/95 iniciada el 23-5-95, boleta de deuda 10 816/95 iniciada el 24-5-95, y boleta de deuda 10.825/95 iniciada el 30-5-95).

Asimismo, emitió el certificado fiscal para contatar de fecha 2 de febrero de 1996, existiendo causas judiciales iniciadas (boleta de deuda 10.851/95 cuya sentencia es del 26-9-95 y que no se encuentra incluida en el plan de facilidades de pago a que se acogió el contribuyente.

Cabe acotar que, en oportunidad de emitirse el certificado, pueden consultarse los distintos sistemas informáticos, a efectos de conocer la situación del contribuyente a dicho momento.

Existen graves irregularidades expuestas por la AGN en el ámbito de la DGI en áreas de grandes contribuyentes nacionales, y en lo relativo a reintegros a las exportaciones (ambos sectores altamente significativos en el quehacer del organismo auditado), en donde se manifiestan situaciones, cuyo detalle corre en los informes respectivos, entre las que cabe destacar.

— Carencia de un sistema computarizado a nivel país que procese la información relativa a reintegros (pese a las importantes inversiones en sistemas informáticos efectuadas por la DGI).

— Falta de organización básica administrativa en materia de reintegros.

— Insignificante grado de transacciones fiscalizadas (tanto en términos físicos como monetarios) en materia de reintegros.

— Falta de tutela de los intereses del Estado, en materia de vigencia y validez de seguros de caución y avales bancarios, en los trámites de reintegros.

— Organización administrativa de la gestión judicial insatisfactoria y que no cumple con la normativa vigente.

— Severos errores en el sistema GELTEX.

— Deficiente gestión judicial con relación a los deudores.

— Deplorable supervisión de la actividad realizada por los agentes judiciales.

— Deplorable gestión en materia de planes de facilidades de pago, atento de los abultados porcentajes de caducidades, falta de intimaciones, y de las acciones judiciales pertinentes.

— Falta de seguimiento y control de los juicios en cartera por parte de la jefatura responsable, en materia de facilidades de pago.

— Falseamiento de la realidad tributaria de los contribuyentes al emitirse certificaciones para contatar con la misma DGI.

Siendo que las situaciones expuestas por la Auditoría General de la Nación, implican la falta de control sobre aspectos sustantivos conforme lo ex-

puesto en los informes respectivos, a la vez que una deficiente utilización de los importantes —y costosos— recursos informáticos con que cuenta la DGI, sumado a la evidente deficiencia en el cumplimiento de sus obligaciones por parte de las distintas líneas de funcionarios y responsables intervinientes en los procedimientos, corresponde dirigirse al Poder Ejecutivo, manifestando la necesidad de que se adopten las medidas tendientes a la determinación de responsabilidades y cuantificación de los perjuicios originados por los hechos observados por la AGN en el ámbito de la Dirección General Impositiva, así como de que se adopten las medidas pertinentes a que las actividades de dicho organismo respecto a la percepción, fiscalización y control de los recursos tributarios, se ajusten a las correspondientes normas jurídicas, administrativas, contables, financieras, de procedimientos y de gestión.

Emilio M. Cantarero. — Juan I. Melgarejo. — Ricardo A. Branda. — José G. Dumón. — José L. Gtoja. — Jesús Rodríguez. — Osvaldo R. Sala.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración, ha considerado los expedientes Oficiales Varios 250/98, referido a la auditoría de legalidad y gestión, 262/98, sobre control de la gestión administrativa y judicial de la cartera de juicios existentes; 559/98, sobre planes de facilidades de pago; mediante los cuales la Auditoría General de la Nación remite resoluciones en el ámbito de la Dirección General Impositiva y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

I Dirigirse al Poder Ejecutivo manifestando la necesidad de que se adopten las medidas tendientes a la determinación de responsabilidades y cuantificación de los perjuicios originados por los hechos observados por la AGN en el ámbito de la Dirección General Impositiva, hoy AFIP, así como de que se adopten las medidas pertinentes a que las actividades de dicho organismo respecto a la percepción, fiscalización y control de los recursos tributarios, se ajusten a las correspondientes normas jurídicas, administrativas, contables, financieras, de procedimientos y de gestión.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos *

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

Sala de la comisión, 22 de junio de 2000.

Emilio M. Cantarero — Juan I. Melgarejo. — Ricardo A. Branda. — José G. Dumón. — José L. Gioja. — Jesús Rodríguez — Osvaldo R. Sala

2

Ver expediente 61-S.-2000.

---

* Los fundamentos corresponden a los publicados en la comunicación del Honorable Senado