

SESIONES ORDINARIAS

2006

ORDEN DEL DIA N° 961

COMISION PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS

Impreso el día 20 de septiembre de 2006

Término del artículo 113: 29 de septiembre de 2006

SUMARIO: Pedido de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas para corregir las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). (135-S.-2006.)

Buenos Aires, 30 de agosto de 2006.

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:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitándole informe sobre las medidas adoptadas para corregir las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

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

Saludo a usted muy atentamente.

JOSÉ J. B. PAMPURO.
Juan Estrada.

FUNDAMENTOS

Expediente O.V.-559/03 - Resolución AGN 176/03

La Auditoría General de la Nación procedió a efectuar un examen de los estados contables preparados por la Administración Federal de Ingresos Públicos

(AFIP) correspondientes al ejercicio cerrado el 31 de diciembre de 2002. Dichos estados contables surgen del sistema contable de la entidad auditada. La AGN señala que las deudas devenidas en concepto de aportes y contribuciones con destino al régimen nacional de seguridad social que surgen de los registros contables de la entidad ascienden a \$ 19.046.126,18 al 31 de diciembre de 2002, no siendo exigibles a dicha fecha.

La AGN acompañó un memorando sobre el ambiente de control interno contable en la AFIP, correspondiente a los ejercicios 2001 y 2002, realizado a pedido del ente auditado. En dicho memorando la AGN ha formulado observaciones respecto de los siguientes aspectos:

1. Falencias en el sistema administrativo contable computarizado utilizado por el organismo.
2. Debilidades en el ambiente de control interno administrativo contable imperante al momento de practicar la auditoría.
3. Disponibilidades.
4. Créditos.
5. Bienes de consumo.
6. Otros activos - Préstamos externos.
7. Bienes de uso.
8. Cuenta a pagar.
9. Previsiones.
10. Otros fondos en oficinas recaudadoras.
11. Títulos y valores recibidos.
12. Garantías por operaciones de carácter impositivo y aduanero.
13. Otros bienes en custodia de AFIP.
14. INARSS.
15. Registración de ingresos al momento de su percepción.

16. Determinación del resultado por exposición a la inflación.

17. Debilidades en el proceso de liquidación de haberes.

En oportunidad de aplicar los procedimientos de auditoría planificados la AGN señala que se han advertido durante el ejercicio 2002 mejoras en los procesos de registración llevados a cabo por la Administración Federal de Ingresos Públicos. Sin perjuicio de lo expresado, varias de las observaciones que se describen en los apartados siguientes han sido señaladas por la AGN en los informes emitidos para los ejercicios 1999 y 2000, constituyendo falencias de carácter estructural que requieren por parte de AFIP producir a la brevedad cambios a fin de procurar la no reiteración de las situaciones relevadas en atención a la importancia de los temas involucrados. Señala la AGN que los procedimientos de auditoría aplicados incluyeron el análisis de las conclusiones arribadas en el informe producido por la Unidad de Auditoría Interna de la AFIP al cierre del ejercicio 2001, y del informe preliminar correspondiente al ejercicio 2002 emitido por dicha unidad de control. En los referidos informes la AGN advierte la existencia de aspectos que hacen que el ambiente de control interno sea sumamente débil, en atención a:

- Ausencia de procedimientos formalizados que regulen los procesos inherentes a la función de las áreas contables.

- Ineficacia e ineficiencia del sistema de registración utilizado como base para la confección de los estados contables.

Seguidamente, la AGN señala las observaciones más significativas detectadas durante la ejecución de la auditoría y acompaña una recomendación al respecto:

1. Falencias en el sistema administrativo-contable computarizado utilizado por el organismo. El sistema computarizado de registración utilizado por la AFIP –Audint– concentra e integra la contabilidad patrimonial y presupuestaria, el cual, de conformidad a lo expresado en nota 7 a los estados contables cerrados el 31 de diciembre de 2002, genera distorsiones en el proceso de reconocimiento e imputación de los gastos a los distintos ejercicios. Adicionalmente, no se encuentra integrado con la totalidad de los subsistemas que producen información susceptible de registro contable, siendo necesaria la utilización de procedimientos manuales con conciliaciones y controles asistémicos.

Recomendación de la AGN:

Desarrollar un sistema de registración que integre la gestión contable y presupuestaria que asegure:

Integridad de la información procesada.

Aprovechamiento eficiente y eficaz de los datos incorporados.

Seguridad en el procesamiento de datos.

Confiabilidad respecto a los accesos por parte de los niveles involucrados directamente con el uso y explotación de la información.

2. Debilidades en el ambiente de control interno administrativo contable imperante al momento de practicar la auditoría. Sin perjuicio de lo señalado en el punto anterior, en el desarrollo de la auditoría la AGN señala que se han observado debilidades en el ambiente de control interno imperante en la organización, las cuales han generado varias de las observaciones que se incluyen en los apartados siguientes. Dichas debilidades pueden resumirse en:

- Procedimientos administrativo-contables llevados a cabo por la administración del organismo no formalizados adecuadamente, lo que dificulta el seguimiento de dichos procesos.

- Dificultades en los procesos de comunicación interna y en los circuitos de información implantados, generando debilidades en los procesos de control operativo, que en última instancia afectan la integridad y correspondencia de lo expuesto en los estados emitidos por la entidad.

Recomendación de la AGN:

Redactar los manuales de procedimiento de la totalidad de los procesos administrativos contables desarrollados por la administración procediendo a establecer los circuitos de comunicación interna que aseguren la integridad y correspondencia de la información.

3. Disponibilidades.

3.1. Caja.

Se observa en los arqueos efectuados al cierre de los períodos bajo análisis que se incluyen dentro del saldo de la cuenta Caja Comprobantes a rendir. Lo señalado afecta la valuación del rubro disponibilidades y las correspondientes contrapartidas.

Recomendación de la AGN:

Establecer los mecanismos de control necesarios a fin de imputar las operaciones al cierre de ejercicio de conformidad a su naturaleza.

3.2. Fondos rotatorios y cajas chicas.

3.2.1. Se observa en las actas de verificación confeccionadas al cierre de cada ejercicio que se informa la existencia de gastos no rendidos, lo que genera la aplicación de ajustes manuales al cierre a fin de exponer adecuadamente el saldo de cada fondo rotatorio constituido. Por otra parte, se ha advertido que los movimientos bancarios de los fondos rotatorios se efectúan a través de cuentas en las cuales además se realizan operaciones distintas a las correspondientes a dichos fondos. Se cita como ejemplo al fondo rotatorio interno constituido por la suma de \$ 700.000 –disposición AFIP 2/2002– cuyos movimientos se realizan junto a otros en la cuen-

ta 2.983/46 abierta en el Banco de la Nación Argentina, observándose además que su saldo se expone en el balance general en la cuenta Bancos.

3.2.2. Se ha advertido dentro del saldo del rubro bajo análisis una caja chica por la suma de \$ 28.000 que data del año 1998, cuya recuperabilidad es incierta en atención a que se han iniciado acciones judiciales por haberse detectado en la rendición de la caja facturas fraguadas.

Recomendación de la AGN:

3.2.1. Adecuar la metodología de registración a fin de incluir la totalidad de movimientos, sin que sea necesario la realización de ajustes manuales al cierre de ejercicio. Procurar que las operaciones correspondientes a fondos rotatorios sean practicadas a través de cuentas corrientes sin incluir en éstas otros movimientos.

3.2.2. Exponer el saldo de conformidad a la situación relevada, considerando la posibilidad de provisionar el citado monto a fin de reflejar la posible contingencia negativa producto de la situación descrita.

3.3. Bancos.

Por aplicación del decreto 1.399/01, la AFIP procedió durante el ejercicio 2002 a ajustar el saldo de las cuentas escriturales –cuentas corrientes bancarias habilitadas por el Ministerio de Economía a fin de administrar los movimientos de fondos de origen presupuestario–. Dicho ajuste importó la suma de \$ 30.842.334,35, quedando pendiente de conciliación –activado– tal como se revela en nota 1 a los estados contables cerrados el 31 de diciembre de 2002, el saldo de la cuenta 2.981/40 –recaudación fuente 12– por \$ 7.762.580,11, por corresponder a fondos pendientes de distribución por servicios extraordinarios prestados por el personal perteneciente a la ex ANA. El organismo durante el ejercicio 1999 procedió a dar de baja la suma de \$ 2.594.570,80 correspondiente a un saldo acreedor con origen en la cuenta corriente 1.217/45 abierta por la ex DGI en el Banco de la Nación Argentina (BNA) –“conforme las actuaciones administrativas y los dictámenes del área legal del organismo”–, situación revelada en nota 1 a los estados contables cerrados el 31 de diciembre de 2002. Sin embargo, al 31/12/02, según consta en el resumen de cuenta del Banco de la Nación Argentina, dicho saldo se encuentra pendiente de cancelación.

Recomendación de la AGN:

Arbitrar los mecanismos pertinentes a fin de conciliar con el Ministerio de Economía la partida pendiente de \$ 7.762.580,11, incluida en el saldo de Disponibilidades. Proceder a actualizar los antecedentes referidos al saldo acreedor de \$ 2.594.570,80 reclamado por el Banco de la Nación Argentina a fin de regularizar –de corresponder– la situación.

4. Créditos.

4.1. Recaudación decreto 863/98.

Se expone en esta cuenta la suma de \$ 6.570.136,64 correspondientes a las comisiones liquidadas por la recaudación y transferencia de recursos de la seguridad social de acuerdo al decreto 863/98 pendientes de cobro; dicho monto corresponde a operaciones generadas durante los ejercicios 1998, 1999, 2000 y 2001, encontrándose provisionada la suma de \$ 1.315.386,03, tal como se revela en nota 4 a los estados contables cerrados el 31 de diciembre de 2002.

La aplicación del decreto ha provocado reclamos judiciales por parte de las AFJP y las ART. A la fecha del informe la AFIP ha puesto en conocimiento a la AGN de la existencia de causas judiciales en distintas etapas procesales, no pudiéndose determinar a través de la información suministrada la contingencia máxima que pudiera generarse por resultados adversos de dichos procesos judiciales. El organismo ha registrado provisiones al cierre de ejercicio 2002 que no incluyen a la totalidad de las controversias judiciales.

Recomendación de la AGN:

Analizar los antecedentes de las operaciones que dan origen a dichas acreencias a fin de procurar su realización y/o estimar el provisionamiento de aquellos casos que al cierre del ejercicio 2002 no se encuentran provisionados.

4.2. Otras cuentas a cobrar.

El saldo de esta cuenta está conformado, entre otros, por acreencias sobre los ex agentes de la AFIP originadas en diferencias de haberes, perjuicio patrimonial, multas, cobro de expensas etcétera, de antigua data, sin que se contabilicen provisiones al cierre. Consultado el organismo sobre la probabilidad de realización de dichos créditos, se nos ha informado que existen acciones a dicho fin de carácter administrativo y judicial. El análisis de los movimientos posteriores al cierre permitió relevar que no se habían producido cobranzas de dichas acreencias.

Recomendación de la AGN:

Proceder a analizar en forma pormenorizada los antecedentes de las operaciones que dan origen a dichas acreencias a fin de evaluar su recuperabilidad y de corresponder proceder a constituir las provisiones pertinentes.

5. Bienes de consumo.

Se activan al cierre de cada ejercicio en esta cuenta sólo las existencias de valores fiscales y especies timbradas. Al inicio de las operaciones correspondientes al ejercicio 2002 el organismo ha procedido a ajustar el saldo de cierre del ejercicio 2001 contra ajuste de resultados de ejercicios anteriores. Las compras de los demás insumos se imputan a los resultados de cada período. La AGN ha

procedido a solicitar al Departamento de Bienes y Servicios Sección "AE" de AFIP que informara la existencia de inventarios de este tipo de bienes al cierre de cada ejercicio, comprobándose por medio de la información suministrada por este sector la existencia de insumos no valorizados. La falta de registración contable de la totalidad de insumos en existencia al cierre de cada período debilita el ambiente de control interno incrementando el riesgo referido al manejo y conservación de este tipo de bienes.

Recomendación de la AGN:

Efectuar inventarios físicos al cierre por personal independiente a la custodia y registración de los bienes. Proceder a valorizar las existencias exponiendo las mismas en los estados contables elaborados al cierre de ejercicio.

6. Otros activos - Préstamos externos.

Durante el ejercicio 2002 el organismo ha procedido a realizar diversos ajustes en la cuenta que refleja los movimientos operados, a consecuencia de lo cual la suma de \$ 1.263.071.90 quedaría pendiente de rendición por parte de la unidad ejecutora. Por otra parte, el análisis de los antecedentes obrantes en la AFIP correspondientes a rendiciones efectuadas por la UEPEX no permitió conocer la fecha de realización de las operaciones.

Recomendación de la AGN:

Obtener los antecedentes necesarios a los efectos de regularizar la situación relacionada con la partida pendiente de rendición de \$ 1.263.071,90 procediendo a registrar las operaciones según corresponda. Solicitar a la Unidad Ejecutora de Préstamos Externos, al momento de practicar las rendiciones, la totalidad de información que permita conocer la fecha de cada operación, la cantidad y clase de bienes adquiridos y el valor unitario de los mismos.

7. Bienes de uso.

7.1. Bienes muebles.

El organismo no efectúa periódicamente inventarios físicos de este tipo de bienes con personal ajeno a su custodia y registración, a fin de validar la información existente en las cuentas contables que los reflejan. Durante el ejercicio 2002 la AFIP proveyó de bienes muebles al Instituto Nacional de Recursos de la Seguridad Social (INARSS) en razón de que dicho instituto se encontraba en proceso de conformación.

Recomendación de la AGN:

Efectuar inventarios físicos al cierre de cada ejercicio con personal independiente a la custodia y registración de los bienes procediendo a valorizar las existencias y a conciliar la información con la expuesta en los respectivos estados contables. En atención al dictado del decreto 217/03 por el cual

se dejó sin efecto la creación del INARSS, arbitrar las medidas pertinentes a fin de establecer el destino definitivo de los bienes muebles aportados a dicho instituto.

7.2. Bienes inmuebles.

Aún se encuentra pendiente de escrituración el inmueble ubicado en Hipólito Yrigoyen 340 que había sido incorporado al patrimonio de la AFIP durante el ejercicio 1999. Por ley 24.855 del 2 de julio de 1997, el Estado nacional se reservó el dominio del inmueble indicado precedentemente; mediante el decreto 924/97 se establece que el inmueble referido pasará a jurisdicción de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Recomendación de la AGN:

Instrumentar la escrituración de los inmuebles titularidad de AFIP cuyo trámite a la fecha se encuentra pendiente.

8. Cuentas a pagar.

8.1. Cuentas comerciales a pagar.

Durante el proceso de revisión la AGN ha detectado debilidades referidas a la forma y oportunidad en que son registrados los pasivos al cierre de cada ejercicio, no permitiendo en consecuencia validar la integridad de los datos incluidos en los estados contables.

Recomendación de la AGN:

Arbitrar los mecanismos de control interno que permitan asegurar la integridad de la información expuesta al cierre de cada ejercicio.

8.2. Otras cuentas a pagar.

Se reitera lo expresado en el apartado anterior en cuanto a las debilidades en el sistema de control interno referidas a la forma y oportunidad en que son registrados los pasivos al cierre de cada ejercicio. Además de lo reseñado, en nota 7 a los estados contables cerrados el 31 de diciembre de 2002, el organismo revela la existencia de reclamos de empresas proveedoras de servicios por \$ 19.503.216,37, no registrándose como deuda en los estados contables al 31/12/02.

Recomendación de la AGN:

Arbitrar los mecanismos de control interno que permitan asegurar la integridad de la información expuesta al cierre de cada ejercicio.

8.3. Gastos en personal a pagar.

Se ha verificado que en la conformación de los saldos de cierre expuestos por el organismo en esta cuenta existen liquidaciones pendientes de pago de antigua data (año 1997 a la fecha).

Recomendación de la AGN:

Si bien las liquidaciones observadas no tienen mayor materialidad respecto del saldo expuesto, a los efectos de depurar el inventario corresponde efectuar un análisis pormenorizado de las liquida-

ciones pendientes de pago al cierre a fin de determinar si corresponde mantener registrados dichos pasivos.

8.4. Contribuciones a la administración central a pagar.

Por aplicación del decreto 1.399/01, la AFIP durante el ejercicio 2002 procedió a ajustar contra la cuenta Ajuste de Resultados de Ejercicios Anteriores el saldo pendiente al 31/12/01 de \$ 3.122.553,40. La revisión de la documentación aportada por el organismo referida a la conciliación practicada con el Ministerio de Economía permitió relevar la existencia de un reclamo efectuado por la Tesorería General de la Nación en concepto de aportes al Tesoro nacional no desembolsado por AFIP por la suma de \$ 10.500.000, situación revelada en nota 1 a los estados contables cerrados el 31 de diciembre de 2002.

Recomendación de la AGN:

Arbitrar los mecanismos pertinentes a fin de conciliar el reclamo efectuado por el Ministerio de Economía por valor de \$ 10.500.000.

9. Previsiones.

La AFIP, en atención a las disposiciones 38/01 y 49/02 SH la Contaduría General de la Nación, procedió a registrar y revelar en notas a los estados contables los juicios en donde el organismo es parte, en función a la información disponible para tal fin en las respectivas fechas de cierre, remitida por las distintas áreas legales a la División Contabilidad Económica Financiera. De los procedimientos aplicados para analizar la razonabilidad de los valores contabilizados y revelados en nota a los estados contables, surge que para la determinación de los mismos sólo han sido consideradas aquellas causas en donde fue posible conocer las cifras involucradas, quedando una cantidad material de casos no contemplados para la conformación de los valores, por encontrarse indeterminado el monto involucrado al cierre, situación revelada en nota 9 a los estados contables. Por otra parte, la AGN ha observado la ausencia de normativa vinculada con la cuestión desarrollada en el presente apartado.

Recomendación de la AGN:

Redactar el manual de procedimientos referido a la metodología para la determinación de las contingencias a registrar y revelar en nota a los estados contables al cierre, procurando:

– La aplicación de criterios jurídicos contables uniformes, a fin de que la determinación de la previsión resulte de una opinión técnica emitida por personal idóneo.

– La integridad de la información a considerar en cada cierre que permita la correcta evaluación de cada situación.

– La actualización oportuna del inventario de causas.

– La valorización de la totalidad de los juicios considerados al momento de calcular las contingencias.

10. Otros fondos en oficinas recaudadoras.

En nota 11 a los estados contables la AFIP informa la recaudación de fondos en oficinas recaudadoras pendientes de transferir al cierre, la cual incluye fondos de seguridad social pendientes de conciliación. Se informa además en la referida nota que el monto indicado se conforma por saldos pendientes de reconversión de lecop, patacones, títulos públicos.

Recomendación de la AGN:

Exponer la recaudación pendiente de transferencia al cierre de ejercicio, desagregando los montos en pesos y por cada tipo a reconvertir lecop, patacones, títulos públicos a dicha fecha.

11. Títulos y valores recibidos.

En nota a los estados contables la AFIP informa el saldo de títulos y valores recibidos al cierre de cada período. Del relevamiento efectuado sobre la documentación respaldatoria del monto expuesto surge que las operaciones son de antigua data –en algunos casos tienen más de 10 años de antigüedad–, así como también que no se aplica el procedimiento relacionado con la devolución de las garantías una vez que corresponde su liberación.

Recomendación de la AGN:

Arbitrar los mecanismos tendientes a depurar la documentación respaldatoria de la cuenta bajo análisis a fin de que el monto expuesto refleje los títulos y valores recibidos vigentes en cada cierre de ejercicio.

12. Garantías por operaciones de carácter impositivo y aduanero.

Las garantías recibidas de los contribuyentes y/o operadores aduaneros en poder de la AFIP no se hallan reflejadas en notas a los estados contables. De los relevamientos efectuados surge que el organismo no cuenta con registros actualizados a fin de conocer el inventario de dichas garantías. Por disposición 180/00 la AFIP constituyó un grupo de trabajo para llevar a cabo el análisis de las garantías pendientes de registración. Posteriormente, la disposición 429/02, de fecha 13/9/02, establece un régimen uniforme y permanente para el control de las garantías constituidas a favor de la AFIP (DGI-DGA), la que se encuentra en proceso de ejecución a la fecha del informe de la AGN.

Recomendación de la AGN:

Actualizar los registros referidos a garantías por operaciones de carácter impositivo y aduanero a fin de revelar en nota a los estados contables el total de garantías en custodia de la AFIP al cierre de cada período.

13. Otros bienes en custodia de AFIP.

La AGN señala que no pudieron identificarse sistemas de información confiables que permitan conocer el inventario valorizado de garantías, bienes en rezago y decomisados en la Dirección General de Aduanas. Los procedimientos administrativos implementados no permiten generar información actualizada de manera periódica de los citados bienes.

Recomendación de la AGN:

Implementar los procedimientos que resulten necesarios para generar el inventario valorizado actualizado de garantías, bienes en rezago y decomisados.

14. INARSS. En atención a que el decreto 217/03 deja sin efecto la creación del Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social, se encontrarían pendientes de definición, además de lo señalado en 7.1. del informe de la AGN, los temas que seguidamente se detallan:

14.1. Montos no transferidos por AFIP al INARSS en concepto de retenciones sobre la recaudación de la seguridad social, situación revelada en nota 11 a los estados contables cerrados el 31 de diciembre de 2002. La AFIP ha informado que a la fecha de cierre existen fondos pendientes de transferencia al INARSS que fueran retenidos de las sumas distribuidas a los distintos organismos de la seguridad social correspondientes al concepto de gastos, según se detalla a continuación:

– Saldo revelado por AFIP en nota 11 a los estados contables: \$ 40.746.406,08.

– Saldo expuesto en el estado de recaudación al 31/12/02: \$ 43.478.864,93.

– Diferencia: \$ 2.732.458,85.

Consultado al organismo respecto a la diferencia indicada, no se obtuvo respuesta a la fecha de emisión del informe de la AGN.

Recomendación de la AGN:

Efectuar la conciliación de la información según lo informado en nota 11 a los estados contables y el estado de recaudación al 31/12/02. Arbitrar los mecanismos necesarios a fin de seguir el proceso de disolución y liquidación del INARSS con el fin de determinar la imputación final del monto indicado en nota 11 a los estados contables.

14.2. Gastos pagados por AFIP por cuenta del Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social (INARSS).

Durante el ejercicio 2002 la AFIP ha abonado por cuenta y orden del INARSS la suma de \$ 9.962.880,31, de conformidad a lo revelado en nota 12 a los estados contables

Recomendación de la AGN:

Arbitrar los mecanismos necesarios a fin de seguir el proceso de disolución y liquidación del INARSS con el fin de determinar la imputación final

del monto indicado en nota 12 a los estados contables cerrados el 31 de diciembre de 2002.

15. Registración de ingresos al momento de su percepción.

A partir de la conciliación efectuada entre los ingresos contabilizados al cierre de cada ejercicio y los saldos de inicio y cierre del rubro créditos se ha detectado la registración de ingresos al momento de su percepción. Consultado el organismo sobre la posibilidad de exponer al cierre de ejercicio estos recursos devengados, se nos ha informado que en virtud a su naturaleza –comisiones y multas– no es posible contar con información suficiente para dicho propósito.

Recomendación de la AGN:

Analizar la posibilidad de generar la información pertinente que permita al cierre de cada ejercicio devengar oportunamente los aludidos ingresos.

16. Determinación del resultado por exposición a la inflación.

El método de anticuación de partidas empleado por el organismo a los efectos de determinar el resultado por exposición a la inflación efectuado al cierre del ejercicio 2002 no ha tomado en su totalidad la fecha del correspondiente devengamiento contable, si no que, en algunos casos, se ha procedido a anticuar partidas que difieren de dicha fecha.

Recomendación de la AGN:

Registrar y ajustar –en caso de corresponder– las operaciones al momento de su devengamiento.

17. Debilidades en el proceso de liquidación de haberes.

A los efectos de verificar si existen debilidades de control en el proceso de liquidación de haberes se relevaron, a través de una muestra que alcanzó 695 casos, los antecedentes correspondientes al personal de la Dirección General Impositiva y de la Dirección General de Aduanas. El análisis fue realizado a los efectos de verificar:

(a) La concordancia de los datos existentes en el Sistema de Administración de Recursos Humanos de la AFIP (SARHA) con los obtenidos a partir de la revisión de los legajos del personal en las áreas auditadas, conformados con anterioridad a la implementación del SARHA.

(b) La oportunidad y consistencia de la carga de novedades al SARHA que afectan la remuneración del personal surgidas a partir de los antecedentes obrantes en las áreas operativas.

Sobre la base de las tareas realizadas señala la AGN que pudo observarse que:

17.1. No constan en el archivo en custodia de la División Concursos y Empleos los legajos 59411/

12 y 059412/25, lo que no asegura un adecuado control de los antecedentes que respaldan al Sistema de Administración de Recursos Humanos de la AFIP (SARHA).

Recomendación de la AGN:

Proceder a reunir los antecedentes de los agentes indicados y aplicar los controles pertinentes a fin de asegurar que la información del resto del personal obrante en los archivos sea completa.

17.2. La AGN ha observado inconsistencias entre la información que consta en el Sistema de Administración de Recursos Humanos de la AFIP (SARHA) y la que obra en los legajos de personal en lo referido a la antigüedad de los agentes, lo que afecta la confiabilidad de los antecedentes que respaldan a dicho sistema. Se ha advertido que en 86 casos difiere la fecha de ingreso del legajo con aquella que se utiliza para el cálculo de la liquidación de haberes.

Recomendación de la AGN:

Realizar un análisis exhaustivo de la coherencia entre la información del sistema SARHA y la de los legajos de personal bajo custodia de la División Concursos y Empleos.

17.3. Se ha observado en 214 casos la falta de firma de autoridad competente en el formulario de designación inserto en los legajos del personal.

Recomendación de la AGN:

Efectuar una revisión de los legajos a fin de que la totalidad de nombramientos estén respaldados por la firma de autoridad competente.

17.4. No existe normativa referida a la estructura de los legajos que conservan tanto las unidades de registro como las unidades intermedias.

Recomendación de la AGN:

Emitir normativa referida a la estructura de los legajos que se conservan en las áreas operativas de la AFIP.

17.5. Se han detectado 34 casos en los que los antecedentes referidos a cambios en la asignación escalafonaria hallados en los legajos y demás documentación pertinente, obrante en las dependencias donde prestan servicios los agentes tomados en la muestra, no sustentaron la información recogida en la División Asignaciones y Traslados.

Recomendación de la AGN:

Intensificar los controles referidos a los antecedentes que archivan las áreas operativas.

17.6. No se han detectado mecanismos que fijen plazos para la confirmación o rechazo de las novedades registradas y autorizadas por las dependencias. Esto implica debilidades en el circuito de administración de personal en lo referido a los tiempos de autorización y control de las novedades que afectan a la asignación escalafonaria.

Recomendación de la AGN:

Incorporar normativa relacionada con los plazos para la confirmación o rechazo de las novedades registradas y autorizadas por las áreas operativas.

17.7. Se ha observado que no existen registros estandarizados de control horario del personal de las dependencias.

Recomendación de la AGN:

Estandarizar los registros de control horario del personal de las dependencias.

17.8. Las tareas de otorgamiento y control de las licencias médicas por corto tratamiento se encuentran tercerizadas y los antecedentes respectivos obrantes en la División Servicio Médico se limitan, mayoritariamente, a la información suministrada por el sistema cuya fuente es el agente externo prestador del servicio. Se ha informado a la AGN que los controles sobre dicha información se efectúan excepcionalmente.

Recomendación de la AGN:

Aplicar controles rutinarios sobre la prestación efectuada por la empresa contratada para el otorgamiento y control de licencias médicas de corto tratamiento.

17.9. De los cuestionarios respondidos por los responsables de las áreas de la Dirección de Personal y de la Dirección de Administración surge que los recursos aplicados a las tareas de administración de personal no permiten cumplir con la totalidad de las misiones y funciones asignadas por estructura.

Recomendación de la AGN:

Estudiar la adecuación de los recursos a las tareas asignadas por estructura.

17.10. No existe una interfase que vincule el sistema de liquidación de haberes con el sistema de registración contable.

Recomendación de la AGN:

Desarrollar una interfase que permita relacionar los datos que surgen del sistema de liquidación con el sistema de registración contable.

Expediente O.V.-560/03 - Resolución AGN 177/03

La Auditoría General de la Nación procedió a efectuar un examen en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). El objeto de auditoría está constituido por los estados contables preparados por el Servicio Administrativo Financiero (SAF) de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) para el ejercicio cerrado el 31 de diciembre de 2001.

1. La AGN informó que como conclusión del preciso de auditoría resultan limitaciones en el alcance vinculadas principalmente al sistema de registración utilizado por el organismo auditado que concentra la contabilidad patrimonial y presupuestaria, gene-

rando las restricciones en esta última materia distorsiones en el proceso de reconocimiento e imputación de los gastos a los distintos ejercicios. Adicionalmente, no se encuentra integrado con la totalidad de los subsistemas que producen información susceptible de registro contable, siendo necesaria la aplicación de procedimientos manuales con conciliaciones y controles asistémicos. Esta situación no permitió a la AGN aplicar la totalidad de los procedimientos necesarios para satisfacer a dicha auditoría de la razonabilidad de los saldos expuestos en los estados contables.

Asimismo, dicha AGN informa que se ha merituado la incidencia de las circunstancias señaladas de acuerdo a las normas de auditoría externa (NAE) dictadas por la AGN y por los organismos nacionales e internacionales que regulan la profesión, así como también a la auditoría gubernamental ejercida por las entidades fiscalizadoras superiores, de lo que se desprende la emisión de un informe declarando la imposibilidad de emitir opinión sobre los estados contables tomados en su conjunto, fundado en limitaciones importantes en el alcance de la auditoría.

2. En el apartado “Alcance de la auditoría”, la AGN señaló lo siguiente:

2.1. El sistema computarizado de registración utilizado por la AFIP –Audint– concentra e integra la contabilidad patrimonial y presupuestaria, generando las restricciones en esta última materia distorsiones en el proceso de reconocimiento e imputación de los gastos a los distintos ejercicios. Adicionalmente, no se encuentra integrado con la totalidad de los subsistemas que producen información susceptible de registro contable, siendo necesaria la aplicación de procedimientos manuales con conciliaciones y controles asistémicos.

Esta situación no permitió a la AGN aplicar la totalidad de los procedimientos necesarios para satisfacerlos de la razonabilidad de los saldos expuestos en los estados contables mencionados en 1 relacionados principalmente con:

2.2. La operatoria de rendición de fondos rotatorios al cierre de ejercicio.

2.3. Los créditos registrados por aplicación del decreto 863/98, motivado por la ausencia de análisis de la correspondencia de los saldos, que en algunos casos son de antigua data.

2.4. Los bienes muebles y de consumo, que carecían de inventarios físicos actualizados y valorizados al cierre, practicados por personal independiente de los sectores de custodia y/o registración.

2.5. Otros activos producto de la ejecución de préstamos externos, dado que se encontraba pendiente de conciliación la diferencia de \$ 8.767.735,03 entre el saldo contenido en los estados contables mencionados en 1 precedente y el declarado por la Unidad Ejecutora de Prestamos Externos.

2.6. Cuentas a pagar y su contrapartida en resultados en cuanto a la oportunidad de su reconocimiento.

2.7. Contingencias por juicios, debido a la imposibilidad de contar con información centralizada de las causas en trámite que contenga la totalidad de los datos necesarios para su evaluación.

3. La AGN, en el apartado “Aclaraciones previas al dictamen”, señaló lo siguiente:

3.1 Mediante el decreto 1.399/01 de fecha 4/11/01 fue modificada la jerarquía administrativa de la AFIP, convirtiéndola en una entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía, sometiéndola al régimen establecido para los entes enumerados en el inciso b) del artículo 8º de la ley 24.156. Tal circunstancia generó un proceso de conciliación de cuentas entre la AFIP y el Ministerio de Economía para reconocer el efecto en los estados contables de la modificación mencionada, arribando a ajustes que disminuyen el saldo de disponibilidades en \$ 30.842.334,35 y de créditos en \$ 9.585.956,76, surgiendo partidas pendientes de conciliación en disponibilidades de \$ 7.762.580,11 y un reclamo del Ministerio de Economía por contribuciones a la administración central a pagar por \$ 10.500.000.

3.2. Tal como se revela en nota 1 a los estados contables, el Servicio Administrativo Financiero en el ejercicio 1999 procedió a dar de baja la suma de \$ 2.594.570,80 correspondiente a un saldo acreedor con origen en una cuenta corriente abierta por la AFIP en el Banco de la Nación Argentina (BNA) –“conforme las actuaciones administrativas y los dictámenes del área legal del organismo”–. Sin embargo, al 31/12/01, según consta en el resumen de cuenta del Banco de la Nación Argentina, dicho saldo se encuentra pendiente de cancelación. A la fecha de su informe señala la AGN que no es posible determinar los eventuales efectos que podría ocasionar la resolución de la situación descrita.

3.3. El saldo de Otras Cuentas a Cobrar está conformado, entre otros, por acreencias respecto de ex agentes del organismo, multas a proveedores, expensas, etcétera, por un total de \$ 2.432.400,00, sobre las que el organismo ha iniciado acciones para procurar su recupero. El análisis de los movimientos posteriores al cierre permitió relevar que no se habían producido cobranzas, resultando incierta la recuperabilidad de los citados activos.

3.4. La AGN ha detectado la falta de registración de \$ 2.594.969,51 y \$ 596.842,99 en concepto de plus vacacional devengado por el ejercicio 2001 y sus correspondientes contribuciones patronales, respectivamente, del personal de la Dirección General de Aduanas. Adicionalmente, \$ 571.967,56 en concepto de pasantías del mes de diciembre de 2001 no han sido devengados contablemente. Lo expuesto genera un subvaluación del pasivo y los resultados del ejercicio.

3.5. No obstante lo indicado en 2.6, del análisis practicado por muestreo sobre las liquidaciones de gastos registradas en el ejercicio 2002 se han detectado erogaciones correspondientes al ejercicio 2001 por un total de \$ 14.019.542,25, mientras que de similar procedimiento sobre los saldos del ejercicio 2001 surge que debieron ser imputados a ejercicios anteriores \$ 9.401.887,65. El efecto neto de lo mencionado es una subvaluación del pasivo de \$ 14.019.542,25, de los resultados del ejercicio de \$ 4.617.654,60 y del AREA de \$ 9.401.887,65.

3.6. Una empresa prestadora de servicios ha reclamado la suma de \$ 13.903.338,72 en concepto de intereses por pago fuera de término, originados en el cobro de sus acreencias en bonos del Estado nacional que la AFIP no ha registrado contablemente. Dado que el citado reclamo se encuentra pendiente de resolución, no estamos en condiciones de estimar los efectos que podrían surgir una vez adoptada la decisión definitiva.

3.7. Las garantías recibidas en poder de la AFIP por operaciones de carácter impositivo y aduanero no se hallan reflejadas en notas a los estados contables. Tampoco, los bienes en rezago y decomisados se hallan reflejados en notas a los estados contables. Por los motivos expuestos en 2.1 no estamos en condiciones de cuantificar los conceptos señalados.

3.8. Las normas emitidas por la Contaduría General de la Nación utilizadas por la entidad para la confección de los estados contables mencionados en 1 difieren con las normas contables profesionales en:

- No exigir la presentación en forma comparativa la información del ejercicio anterior.

- Contabilizar los bienes inmuebles por su valor fiscal y/o valuación técnica efectuada por el Tribunal de Tasaciones de la Nación, neto de las amortizaciones acumuladas, en lugar de costo neto de amortizaciones acumuladas de acuerdo a lo establecido por normas contables profesionales. Según consta en nota 6 a los estados contables, la AFIP: "...ha incrementado el valor de los inmuebles propios en la suma neta de \$ 6.152.520,80, imputándose dicho aumento a la cuenta de patrimonio neto Variaciones Patrimoniales de los Organismos Descentralizados - decisión administrativa 56/99, de acuerdo a las valuaciones llevadas a cabo por el Tribunal de Tasaciones de la Nación, en el marco de la norma citada".

- Registrar previsiones incluyendo en dicho saldo juicios con sentencias adversas en primera instancia, de cámara y en trámite de apelación, y revelar en nota a los estados contables el importe de los juicios en trámite sin sentencia, de acuerdo a lo establecido por la resolución 38/2001 de la Contaduría General de la Nación. Las normas contables profesionales exigen evaluar la probabilidad de ocu-

rrencia de decisiones finales desfavorables para la entidad para proceder a su cuantificación y registración, criterio que no fue adoptado para los juicios sin sentencia firme.

La AGN en su dictamen manifestó que debido al efecto muy significativo de los ajustes que pudieran surgir de no haber mediado las limitaciones señaladas, no está en condiciones de emitir opinión sobre los estados contables de la Administración Federal de Ingresos Públicos al 31 de diciembre de 2001 tomados en su conjunto.

Expediente O.V.-421/04 - Resolución AGN 101/04

La Auditoría General de la Nación procedió a efectuar un examen en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). El objeto auditoría consistió en un análisis de los circuitos operativos vigentes en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) a fin de llevar a cabo la gestión de fiscalización durante el ejercicio fiscal 2002. El objetivo de la auditoría ha sido analizar los circuitos operativos, a los efectos de determinar si existen aspectos que pudieran ser modificados con el fin de alcanzar mayor eficiencia en la gestión de fiscalización.

La AGN informa que en la tarea realizada por dicha auditoría no se ha aplicado la totalidad de los procedimientos planificados oportunamente vinculados con el universo de contribuyentes a considerar a fin de seleccionar casos para verificar los pertinentes procesos de fiscalización; debido a que la AFIP ha denegado el acceso a los sistemas informáticos utilizados en las tareas vinculadas con el objeto de auditoría, argumentando que no resulta pertinente dado que las bases de datos contienen información que por su índole se encuentra amparada por el secreto fiscal. Esta circunstancia no permitió a la AGN formarse una opinión sobre las pautas puestas en práctica por las áreas sustantivas para llevar adelante los procesos de fiscalización desde la investigación de los casos hasta los cargos generados. Dicha limitación mencionada, señala la AGN, hace necesaria la emisión de un dictamen de conformidad a lo establecido en el artículo 19 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación considerando la situación de negativa a brindar información basándose en el secreto fiscal. Asimismo, sin perjuicio de lo señalado precedentemente, sobre la base de la tarea realizada por la AGN, dicha auditoría informa que se han detectado debilidades en los circuitos operativos vigentes durante el ejercicio 2002 a fin de llevar a cabo la gestión de fiscalización, que dada la importancia del tema requiere por parte del organismo auditado acciones correctivas tendientes a alcanzar una mayor eficiencia en la gestión.

Limitación al alcance de la auditoría realizada por la AGN:

La AFIP ha denegado el acceso a los sistemas informáticos utilizados en las tareas vinculadas con el objeto de auditoría, argumentando que no resulta pertinente dado que las bases de datos contienen información que por su índole se encuentra amparada por el secreto fiscal. Esta circunstancia ha imposibilitado aplicar la totalidad de los procedimientos planificados oportunamente vinculados con el universo de contribuyentes a considerar a fin de seleccionar casos para verificar los pertinentes procesos de fiscalización; ninguno de dichos procedimientos tenía como objetivo evaluar los antecedentes aportados por los contribuyentes correspondientes a los hechos fiscalizados, ni los resultados obtenidos de la referida acción. Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo precedente, el objeto de esta auditoría no incluyó el análisis sobre el correcto funcionamiento de los procesos computarizados existentes en el ámbito de la AFIP vinculados a la gestión de fiscalización, en cuanto a los programas de computación diseñados, los elementos de control que ellos incluyen, la lógica de los lenguajes empleados y la configuración de los equipos utilizados.

La AGN señaló distintas observaciones respecto de la cuales la AFIP realizó su descargo. Ante dicho descargo, la AGN formuló las siguientes recomendaciones que a continuación se detallan luego de cada observación:

1. Falta de incorporación de actividades económicas relevantes en el Plan Anual de Fiscalización para Grandes Contribuyentes Nacionales.

Recomendación de la AGN:

Incorporar en el plan anual de fiscalización estudios de actividades económicas relevantes para grandes contribuyentes nacionales.

2. Grandes Contribuyentes Nacionales. La forma de selección de casos a fiscalizar no considera el impacto en la capacidad contributiva producido por los cambios de las variables macroeconómicas ni el grado de concentración de actividades.

Recomendación de la AGN:

Rediseñar la estrategia de cobertura de los grandes contribuyentes nacionales a los efectos de maximizar la percepción de riesgo en las actividades más relevantes y de mayor concentración.

3. Falta de coordinación explícita entre la Subdirección General de Fiscalización –encargada de la elaboración del PAF– y las áreas operativas en cuanto al direccionamiento del total de la fuerza fiscalizadora.

Recomendación de la AGN:

Con el objetivo de contribuir con el avance del proceso de centralización de la planificación, analizar las acciones de fiscalización planificadas regular-

mente y establecer procedimientos de aprobación a fin de incluir dichas acciones en los objetivos generales del PAF.

4. Debilidades en los mecanismos que alientan el cumplimiento del plan anual de fiscalización ya que los mismos no revisten el carácter de formales (normados por instrucción general, resolución general u otros) y homogéneos (común a todas las regiones) y no aseguran la objetividad en los procesos aplicados a tal fin.

Recomendación de la AGN:

Establecer mecanismos formales, homogéneos y objetivos que alienten el cumplimiento del plan anual de fiscalización por parte de las áreas operativas.

5. Puntos débiles en la planificación centralizada referidos a la determinación de sectores económicos relevantes para las regiones.

Recomendación de la AGN:

En atención a las dificultades referidas a la obtención de datos actualizados, evaluar la confiabilidad del indicador Producto Bruto Regional a fin de asegurar su correcta ponderación respecto de los demás indicadores utilizados (monto de ingresos declarados y el saldo técnico del IVA) para la elaboración del indicador Actividades Económicas Relevantes.

6. Incorporación tardía de sectores económicos en el plan anual de fiscalización.

Recomendación de la AGN:

Adecuar la planificación centralizada de las acciones de fiscalización a los efectos de captar en tiempo y forma los cambios en la capacidad contributiva sectorial producidos por las variaciones en la economía real.

7. Inexistencia de estudios y desarrollos de programas de fiscalización que tengan en cuenta la problemática sobre precios de transferencia, paraísos fiscales, operaciones de blanqueo y comercio electrónico y explotación de hidrocarburos, en lo que respecta a la extracción, explotación y destilación de petróleo crudo, la exportación de combustibles líquidos y el transporte y venta de gas natural en el ámbito de la Subdirección General de Fiscalización.

Recomendación de la AGN:

Realizar e incluir en el PAF estudios relacionados con precios de transferencia, paraísos fiscales, operaciones de blanqueo, comercio electrónico y explotación de hidrocarburos en lo que respecta a la extracción, explotación y destilación de petróleo crudo, la exportación de combustibles líquidos y el transporte y venta de gas natural a fin de mejorar la política de fiscalización.

8. Falta de control cualitativo por parte del Departamento de Planes y Evaluación de Fiscalización

–con competencia en tareas de evaluación y planificación de los procesos de fiscalización–, en la supervisión de la efectiva y eficiente aplicación de las normas, de los procedimientos, la metodología y los sistemas de información en las acciones de fiscalización.

Recomendación de la AGN:

Evaluar la calidad de las acciones de fiscalización llevadas a cabo en los distintos procesos, en el momento de supervisar y evaluar las tareas inherentes a la fiscalización de los tributos, con el fin de mejorar y desarrollar los sistemas y procedimientos de fiscalización del organismo.

9. El Departamento Planes y Evaluación de Fiscalización –encargado del análisis de los desvíos relacionados con el nivel de cumplimiento de las metas de las regiones– informa que no es de su competencia la orientación de políticas correctivas de los desvíos detectados.

Recomendación de la AGN:

Asegurar el cumplimiento de lo establecido en las misiones y funciones en lo referido a las tareas de:

– Proponer los ajustes o reemplazos a las técnicas y sistemas en vigencia que resulten de las evaluaciones realizadas.

– Realizar el control de cumplimiento de los planes y de los cargos efectuados y ponderar los resultados obtenidos, frente al rendimiento de la fuerza fiscalizadora aplicada, orientando la corrección de los desvíos detectados.

10. Debilidades en la coordinación entre la planificación de las acciones de fiscalización y las herramientas que se proveen para la ejecución de dichas tareas.

Recomendación de la AGN:

Asegurar la coordinación de las acciones de las áreas competentes a fin de garantizar que las herramientas provistas a los sectores operativos sean las adecuadas para el cumplimiento de las acciones de fiscalización planificadas.

11. Falta de información respecto a la efectividad de las hipótesis de evasión incluidas en el plan anual de fiscalización.

Recomendación de la AGN:

Establecer y formalizar los procedimientos necesarios a los efectos de que el control de gestión permita analizar la efectividad de las hipótesis y/o su eventual reelaboración.

12. Falta de pautas explícitas que permitan la revisión integral y periódica de los estudios especializados a fin de captar los cambios en las metodologías de evasión o elusión.

Recomendación de la AGN:

Establecer y formalizar pautas de trabajo que fijen criterios objetivos que permitan evaluar integral

y periódicamente los estudios especializados elaborados por la Dirección de Análisis de Fiscalización Especializada.

13. Falta de intervención de las áreas de la Subdirección General de Fiscalización con competencia en la planificación y evaluación de los procesos de fiscalización, en la selección y controles aplicados en las inspecciones que efectúa la Dirección de Análisis de Fiscalización Especializada.

Recomendación de la AGN:

Establecer procedimientos formales en el ámbito de la Subdirección General de Fiscalización que permitan ejecutar el control y evaluación de los métodos de selección, las características generales y la utilidad de las inspecciones realizadas por la Dirección de Análisis de Fiscalización Especializada

14. Escasa relación funcional de las áreas involucradas en el proceso de fiscalización con las tareas que efectúa la Dirección Inteligencia Fiscal.

Recomendación de la AGN:

Establecer relaciones funcionales pertinentes entre aquellos sectores que absorban las tareas desarrolladas por la ex dirección y las demás áreas involucradas en el proceso de fiscalización.

15. Las tareas que efectúa la Dirección de Inteligencia Fiscal no se encuentran contenidas dentro del plan anual de fiscalización del organismo.

Recomendación de la AGN:

Incluir en el PAF las tareas desarrolladas por la ex dirección que han sido absorbidas por otras áreas operativas.

16. Indeterminación respecto del carácter obligatorio de las instrucciones y los manuales por actividad elaborados en el ámbito de la Subdirección General de Fiscalización.

Recomendación de la AGN:

Asegurar el cumplimiento de lo establecido en las misiones y funciones en lo referido a la tarea de promover la creación y el perfeccionamiento de normas de procedimiento y de instrucciones de cumplimiento obligatorio.

17. Debilidades en la evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos generales del plan anual de fiscalización.

Recomendación de la AGN:

Determinar pautas o criterios que permitan al Departamento Planes y Evaluación de Fiscalización mejorar la evaluación objetiva del cumplimiento de los objetivos generales del PAF.

18. Debilidades en el control del 50 % de las acciones de fiscalización programadas a nivel regional por parte de la Subdirección General de Fiscalización.

Recomendación de la AGN:

Rediseñar el control de ejecución del plan anual de fiscalización de tal manera que los parámetros utilizados por las regiones para direccionar el 50 % de la fuerza fiscalizadora que se le asignó bajo su competencia puedan ser evaluados centralizadamente.

19. Región Microcentro: falta de criterios básicos y específicos en la aplicación de procedimientos investigativos y diversidad de métodos de selección de casos a fiscalizar.

Recomendación de la AGN:

Procurar la implementación de pautas de trabajo de aplicación general para la determinación de los casos a fiscalizar a los efectos de lograr mayor objetividad en los procesos, así como también facilitar los controles sobre los mismos –desde el inicio de la investigación hasta el resultado del cargo de inspección–.

20. Ausencia de políticas uniformes de asignación de equipos de trabajo y rotación de personal en las áreas operativas.

Recomendación de la AGN:

Establecer políticas uniformes de rotación de personal en las áreas de fiscalización, sin perjuicio de atender la problemática referida a la especialización del mismo.

21. Falta de información en la base de datos del organismo.

Recomendación de la AGN:

Establecer mecanismos de validación que permitan optimizar la certeza de los datos relacionados con los domicilios de los contribuyentes contenidos en las bases utilizadas en el proceso de fiscalización.

22. Debilidades en los convenios en cuanto a la formulación expresa de mecanismos de control que aseguren la confidencialidad de las consultas efectuadas por AFIP a bases de datos externas.

Recomendación de la AGN:

Analizar los convenios a fin de estipular expresamente mecanismos de control que aseguren la confidencialidad de las consultas efectuadas por AFIP a las bases de datos externas.

23. Falta de confiabilidad en las bases de datos utilizadas en las tareas de fiscalización.

Recomendación de la AGN:

Establecer y formalizar mecanismos tendientes a que las áreas usuarias contribuyan a la confiabilidad, la funcionalidad, la estabilidad y seguridad de los datos que se administran y almacenan en los sistemas utilizados en los procesos de fiscalización, informando a los sectores pertinentes sobre las debilidades detectadas al momento de explotación de los mismos.

24. Acceso irrestricto a la información publicada en intranet.

Recomendación de la AGN:

Instrumentar y asegurar el uso de claves estableciendo políticas que limiten el acceso a la información sólo a aquellos sectores involucrados específicamente con las acciones y tareas de fiscalización, atento a las características de los procesos de fiscalización que pudieran efectuarse.

25. Debilidades en la información publicada en intranet relacionada con los programas especiales de fiscalización y verificación –fiscalizaciones modulares–.

Recomendación de la AGN:

Depurar las bases de datos internas utilizadas en los programas especiales de fiscalización modulares a fin de asegurar la consistencia e integridad de la información que se brinda a las áreas operativas.

26. Falta de aplicación de las instrucciones generales 642/02 y 618/02 en la División Verificaciones –grandes contribuyentes nacionales–.

Recomendación de la AGN:

Culminar con la evaluación de la viabilidad en cuanto a la aplicación de procesos de fiscalización basados en inconsistencias de origen sistémico –modulares– atendiendo a las características de los contribuyentes bajo control.

27. Falta de aplicación de la instrucción general 640/02 en la Dirección de Fiscalización Grandes Contribuyentes Nacionales.

Recomendación de la AGN:

Culminar con la evaluación de la viabilidad en cuanto a la aplicación de procesos de fiscalización basados en inconsistencias de origen sistémico –modulares– atendiendo a las características de los contribuyentes bajo control.

28. Región Microcentro: puntos débiles referidos a la aplicación de la instrucción general 640/02.

Recomendación de la AGN:

Determinar los casos a fiscalizar surgidos de las detecciones de origen sistémico teniendo en cuenta:

– La efectividad de los procesos de fiscalización medida a través de la recaudación potencial.

–La capacidad operativa disponible aplicable a los procesos de fiscalización una vez seleccionados los casos.

Conclusión de la AGN:

Conforme a lo señalado en el apartado “Limitaciones al alcance de la auditoría”, no se ha aplicado la totalidad de los procedimientos planificados oportunamente vinculados con el universo de contribuyentes a considerar a fin de seleccionar casos para verificar los pertinentes procesos de fiscalización, debido a que la AFIP ha denegado el acceso

a los sistemas informáticos utilizados en las tareas vinculadas con el objeto de auditoría, argumentando que no resulta pertinente dado que las bases de datos contienen información que por su índole se encuentra amparada por el secreto fiscal. Esta circunstancia no nos permitió formarnos opinión sobre las pautas puestas en práctica por las áreas sustantivas para llevar adelante los procesos de fiscalización desde la investigación de los casos hasta los cargos generados.

Expediente O.V.-422/04 - Descargo respecto resolución AGN 101/04

Por estas actuaciones corre el descargo efectuado por la AFIP en orden al informe de auditoría tratado en el expediente precedentemente tratado.

Al respecto, corresponde señalar que la AGN trató oportunamente el descargo de que se trata con los resultados que surgen de los párrafos que siguen.

A continuación se transcriben los párrafos del descargo emitido por el organismo que se relacionan específicamente con cada una de las observaciones formuladas. Luego las consideraciones que al respecto formulara la AGN, la cual, en los casos que estimó correspondía, expuso nuevos fundamentos en relación a las observaciones expresadas oportunamente.

1. Respecto a la: “Falta de incorporación de actividades económicas relevantes en el Plan Anual de Fiscalización para Grandes Contribuyentes Nacionales”.

Descargo:

– “...no es necesario llevar adelante estudios de actividades económicas relevantes para este segmento, dado que dicho análisis revela las variaciones en los niveles de actividad que pueden o no distribuirse en el segmento en cuestión...”

– “...Si se toma entonces todo el real universo de actividades económicas, no quedará más alternativa que aceptar la correcta planificación dada a los grandes nacionales, ya que si se realiza por actividad económica, todos los años habría que fiscalizar a todos.

”Debe entenderse que los grandes contribuyentes nacionales no lo son por su actividad económica sino por su giro comercial, razón por la cual en la administración del recurso operativo la mejor estrategia es revisarlos, por lo menos, una vez cada 5 años, lo que permite fiscalizar a todo el subconjunto abarcando la actividad de cada uno desde un período fiscal hacia atrás...”

– “...No obstante, esta estrategia no es incompatible con la asignación de prioridades que resulte conveniente aplicar en función del contexto económico o del conocimiento adquirido por el área específica para el control de este universo...”

– “...las acciones de fiscalización desarrolladas por la citada dirección contemplaron, entre otras, a las actividades enunciadas por la auditoría...”

Comentarios de la AGN:

En el plan anual de fiscalización de AFIP para el ejercicio 2004 se establecen los siguientes presupuestos de acción para grandes contribuyentes nacionales:

– La segmentación del universo de contribuyentes bajo control de grandes contribuyentes nacionales, considerando distintos indicadores para su estratificación: actividad/sector, nivel de ingresos, impuesto determinado, patrimonio neto afectado, relación ventas/costo/gastos, vinculación con el sector al que pertenece, beneficios promocionales, diferimiento de impuestos, perfil exportador/importador, reintegros pagados, etcétera.

– La identificación de los grupos económicos, que incluye el análisis de su comportamiento dentro del sector económico al que pertenece y la incidencia de las operaciones entre vinculados.”

Asimismo, se considera que la aplicación de la fuerza fiscalizadora en un sector o actividad económica podría disminuir su efectividad a medida que aumenta el tiempo transcurrido entre la generación del hecho imponible y la aplicación de dicha fuerza. Esta situación adquiere importancia en atención a la posible insolvencia de los contribuyentes y/o la variabilidad de la capacidad contributiva de distintos sectores económicos provocada por los cambios macroeconómicos que se podrían producir dentro de los cinco años establecidos en la estrategia de fiscalización seguida por el organismo en el período analizado.

2. Respecto a: “Grandes contribuyentes nacionales. La forma de selección de sectores a fiscalizar no considera el impacto en la capacidad contributiva producido por los cambios de las variables macroeconómicas, ni el grado de concentración de actividades”.

Descargo:

– Idem 1. (Subdirección General de Fiscalización.)

– En tanto, el área operativa involucrada (Grandes Contribuyentes Nacionales) expresó lo siguiente:

– “...En la selección de los casos, al margen de evaluar el nivel de actividad y concentración económica, resulta necesario conocer, estudiar y considerar las políticas económicas y tributarias que implementan las empresas (por sector o no) buscando aquellas que posibiliten la utilización de maniobras de evasión y/o elusión, siendo necesario interactuar permanentemente con la realidad, nutriéndose de informaciones internas y externas.

”La AGN realiza una enumeración de distintas actividades que se detallan a continuación, exponiendo también esta dirección las fiscalizaciones seleccionadas en cada una de ellas...”

– “...Finalmente, se entiende que no obstante lo expresado por la auditoría, a fin de evaluar la estrategia para la selección de casos a fiscalizar, las conclusiones emergentes no fueron disímiles a lo actuado coincidiendo las actividades enumeradas por la AGN y las fiscalizadas...”

Comentarios de la AGN:

Idem 1.

3. Respecto a la: “Falta de coordinación explícita entre la Subdirección General de Fiscalización –encargada de la elaboración del PAF– y las áreas operativas en cuanto al direccionamiento del total de la fuerza fiscalizadora”.

Descargo:

“...Esta subdirección no comparte esta observación ya que se entiende que se fortaleció ampliamente la planificación centralizada. A estos efectos deberá tenerse presente que durante el año 2001 no existió ningún tipo de planificación central, la política de fiscalización en ese momento era totalmente descentralizada, cada región planificaba independientemente su fiscalización, por lo que esta metodología ha logrado los objetivos planteados en el PAF...”

– “...Cabe agregar que cada región posee un cúmulo de casos a fiscalizar que se originan por ejemplo en investigaciones puntuales efectuadas por las propias áreas regionales, en la apreciación directa de las áreas de investigación regional de la dinámica con que se producen cambios en el desarrollo económico de la jurisdicción, en denuncias recibidas en las áreas descentralizadas, en cuestiones detectadas en otras fiscalizaciones en curso, en solicitudes de juzgados, etcétera...”

Comentarios de la AGN:

La falta de coordinación detectada por esta AGN se aplica a la ausencia de una planificación global de la fiscalización que considere –de forma conjunta– los objetivos y las acciones a nivel central y regional.

4. Respecto a las: “Debilidades en los mecanismos que alientan el cumplimiento del plan anual de fiscalización ya que los mismos no revisten el carácter de formales (normados por instrucción general, resolución general u otros) y homogéneos (común a todas las regiones), y no aseguran la objetividad en los procesos aplicados a tal fin”.

Descargo:

– “...Analizados los datos sobre la gestión de fiscalización se confeccionan informes de seguimiento basados en variables cuantitativas y cualitativas establecidas en el PAF. Además, se mantienen reuniones periódicas con las subdirecciones operativas a efectos de hacer el seguimiento de las acciones realizadas que dan cumplimiento al PAF, en las que se evalúan los informes mensuales sobre la gestión de la fiscalización y se determinan los mecanismos correctivos a aplicar...”

Comentarios de la AGN:

La observación y recomendación expresada por esta auditoría se complementan con el diagnóstico incorporado en el cierre del plan de gestión de AFIP para el ejercicio 2003, en el cual se detectó “ausencia de incentivos para el trabajo interjurisdiccional”.

5. Respecto a los: “Puntos débiles en la planificación centralizada referidos a la determinación de sectores económicos relevantes para las regiones”.

Descargo:

“... No es potestad de este organismo la realización de un censo económico; en todo caso, sí es una tarea de su incumbencia la determinación de actividades económicas a ser fiscalizadas, para lo cual se vale de las herramientas disponibles para tal fin. Si dichas herramientas no están del todo actualizadas, se abren dos caminos: uno es no hacer absolutamente nada, esgrimiendo la falta de información, y el otro camino que se nos abre es tratar de llegar al mejor resultado posible con las limitaciones conocidas. Es obvio que se eligió la segunda opción...”

Comentarios de la AGN:

Esta auditoría considera que el ejercicio de la administración tributaria incluye no sólo la utilización de las herramientas disponibles, sino también su correcta ponderación al momento de su empleo.

6. Respecto a la: “Incorporación tardía de sectores económicos en el plan anual de fiscalización”.

Descargo:

“...En lo referente a este punto no se comprende por qué se habla de incorporación tardía, si la misma se hizo durante el transcurso del 2002, por lo que desde el punto de vista temporal resulta en tiempo y forma; más aún, como ya se dijera, mientras no opere la prescripción y no exista bloqueo fiscal no hay momento tardío...”

Comentarios de la AGN:

Se considera que los resultados de la aplicación de la fuerza fiscalizadora en un sector o actividad económica podrían disminuir a medida que aumenta el tiempo transcurrido entre la generación del hecho imponible y la aplicación de dicha fuerza. Esto se hace particularmente evidente en atención a la posible insolvencia de los contribuyentes y/o la variabilidad de la capacidad contributiva de distintos sectores económicos provocada por los cambios macroeconómicos.

Los datos provistos por el organismo a esta AGN referidos a ventas y participación en la cadena de valor ubican a estos sectores como relevantes desde períodos anteriores al año 2001.

7. Respecto a la: “Inexistencia de estudios y desarrollos de programas de fiscalización que tengan en cuenta la problemática sobre precios de transferencia, paraísos fiscales, operaciones de blanqueo, comercio electrónico y explotación de hidrocarburos”.

ros en lo que respecta a la extracción, explotación y destilación de petróleo crudo, la exportación de combustibles líquidos y el transporte y venta de gas natural en el ámbito de la Subdirección General de Fiscalización”.

Descargo:

– “...Además de la importancia relativa dentro de la economía argentina se considera entre otros su potencial brecha de evasión, la cantidad de contribuyentes inscriptos en cada actividad económica, su distribución geográfica, la posibilidad cierta de acceder a información que permita la realización del estudio sectorial (cámaras empresariales o sindicales, entidades de contralor, experiencias adquiridas de la propia administración tributaria en el desarrollo de fiscalizaciones)...”

– En cuanto a:

“...1) Precios de transferencia, paraísos fiscales:

”Es competencia del Departamento de Operaciones Internacionales de la Dirección de Asesoría Técnica. No obstante ello, pretender la confección de un manual específico a este tipo de ilícitos, como si fueran actividades evasivas comunes, es impracticable...”

“...2) En cuanto a operaciones de blanqueo:

”Entendiendo por tales a operaciones de lavado de dinero, existe un régimen de información de Operaciones Sospechosas de Lavado de Dinero establecido por el Banco Central de la República Argentina, quien es el responsable primario de este control, y si bien el hecho bajo análisis es un delito que presupone incidencia tributaria, debe ser perseguido con el Código Penal y no mediante inspecciones de rutina...”

“...3) Comercio electrónico:

”...parados a fines del 2001, y mirando en perspectiva el futuro previsible, sin poder adivinar la posterior realidad, sólo podía inferirse una escasa necesidad de un estudio referido a este sector para un mediano plazo...”

Comentarios de la AGN:

Las problemáticas de paraísos fiscales, operaciones de blanqueo, precios de transferencia y comercio electrónico no deben interpretarse en forma separada, ya que su estudio debe apuntar a la incidencia de su operatoria conjunta en la administración tributaria. (Competencia fiscal novicia - Planificación fiscal en un contexto globalizado.)

A su vez, también debe interpretarse el tema referido a comercio electrónico mencionado en la observación como el tipo de transacción económica – compra y venta– que se realiza a través de sistemas electrónicos, siendo esta interpretación de más amplio alcance que la dada por el organismo, las problemáticas involucradas son las indicadas en el párrafo siguiente.

El documento elaborado por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias –CIAT– titulado “Comercio electrónico”, emitido en el año 2001, señala que: “...el comercio electrónico es uno de los factores tecnológicos que afectarán profundamente a las administraciones tributarias en los próximos años”, ya que su operatoria importa problemáticas para:

– Determinar la identidad de las partes que intervinen en una transacción electrónica.

– Conocer la localización de las personas físicas y jurídicas que participan en un negocio en Internet.

– Obtener documentos probatorios.

– Aplicar retenciones de impuestos en operaciones financieras.

– Aplicar ciertas categorías de impuestos.

– Acceso a paraísos fiscales y bancos *off shore* a través de Internet.

– Afectación de la capacidad de las administraciones tributarias para impedir la evasión fiscal.

8. Respecto a la: “Falta de control cualitativo por parte del Departamento de Planes y Evaluación de Fiscalización –con competencia en tareas de evaluación y planificación de los procesos de fiscalización– en la supervisión de la efectiva y eficiente aplicación de las normas, de los procedimientos, la metodología y los sistemas de información, en las acciones de fiscalización”.

Descargo:

– “...En este aspecto, cabe señalar que existen controles cualitativos sobre la aplicación de las acciones de fiscalización, a través de reportes de gestión que se elaboran, donde se muestran indicadores concretos que miden el rendimiento cualitativo de la gestión fiscalizadora, como ser antigüedad promedio en casos, diferencia determinada por descargo, rendimientos de determinadas metodologías de fiscalización incluidas en los distintos programas y normas emitidas...”

Comentarios de la AGN:

La observación y recomendación expresada por esta auditoría se complementan con el diagnóstico incorporado en el cierre del plan de gestión de AFIP para el ejercicio 2003 en el cual se ha detectado “escasa coordinación con las demás áreas involucradas en el proceso de fiscalización y control”.

9. Respecto a: “El Departamento Planes y Evaluación de Fiscalización –encargado del análisis de los desvíos relacionados con el nivel de cumplimiento de las metas de las regiones– informa que no es de su competencia la orientación de políticas correctivas de los desvíos detectados”.

Descargo:

– “...La competencia primaria en este tema del Departamento Planes y Evaluación de Fiscalización es la de generar informes y reportes gerenciales sobre

la gestión de fiscalización en función de los compromisos asumidos en el PAF, pero ello no implica la función de orientar ni recomendar la ejecución de políticas correctivas sobre la acción operativa, las que sí son canalizadas a través de reuniones periódicas entre la Subdirección de Fiscalización con las áreas operativas, como ya fuera explicado en varios puntos anteriores...”

Comentarios de la AGN:

En las misiones y funciones se le asignan al Departamento Planes y Evaluación de Fiscalización las tareas de:

– “Proponer los ajustes o reemplazos a las técnicas y sistemas en vigencia que resulten de las evaluaciones realizadas.

– Realizar el control de cumplimiento de los planes y de los cargos efectuados y ponderar los resultados obtenidos, frente al rendimiento de la fuerza fiscalizadora aplicada, orientando la corrección de los desvíos detectados.”

10. Respecto a las: “Debilidades en la coordinación entre la planificación de las acciones de fiscalización y las herramientas que se proveen para la ejecución de dichas tareas”.

Descargo:

– “...La actividad de la DAFE es anticiparse a lo que efectivamente luego las áreas operativas trabajarán, así como también a la jurisprudencia y dictámenes, dado que por devenir de su accionar investigativo (consultas y propuestas de modificaciones estructurales y normativa procedimental), se generan los dictámenes que luego son incorporados en los distintos estudios sectoriales.

”En este sentido, cabe agregar que existe relación funcional entre el Departamento Planes y Evaluación de Fiscalización y la Dirección de Análisis de Fiscalización Especializada, ya que partiendo de la tarea *ex ante* de esta última y probadas sus experiencias, alimenta con las conclusiones obtenidas al departamento, quien las contempla en la elaboración del PAF...”

Comentarios de la AGN:

La observación se refiere específicamente a las debilidades en la coordinación entre la planificación de las acciones de fiscalización y las herramientas que se proveen para la ejecución de dichas tareas.

11. Respecto a la: “Falta de información respecto a la efectividad de las hipótesis de evasión incluidas en el plan anual de fiscalización”.

Descargo:

– “...Si bien las hipótesis de evasión correspondientes a las actividades económicas son pautas orientativas para la realización de las fiscalizaciones en el marco del PAF, el Departamento Planes y Evaluación de Fiscalización confecciona informes pe-

riódicos de ejecución de dicho plan discriminado por actividad económica, lo que permite medir la efectividad de las acciones de control sobre las actividades seleccionadas en forma conjunta con las hipótesis orientativas planteadas, las cuales pueden variar en el transcurso de la ejecución del mencionado plan y alimentar el diseño del PAF del ejercicio siguiente...”

Comentarios de la AGN:

La observación y recomendación expresada por esta auditoría se complementan con el diagnóstico incorporado en el cierre del plan de gestión de AFIP para el ejercicio 2003 en el cual se expresa que existe “insuficiente retroalimentación de resultados de hipótesis de investigación”.

12. Respecto a la: “Falta de pautas explícitas que permitan la revisión integral y periódica de los estudios especializados a fin de captar los cambios en las metodologías de evasión o elusión”.

Descargo:

– “...La Dirección de Análisis de Fiscalización Especializada revisa periódicamente los estudios que de ella emanan, prueba de ello son los manuales que reemplazan y/o complementan a otros...”

Comentarios de la AGN:

La observación y recomendación expresada por esta auditoría se complementan con el diagnóstico del cierre del plan de gestión de AFIP para el ejercicio 2003, en el cual se expresa la “falta de adecuación de ciertas instrucciones de trabajo” y la propuesta planteada por el organismo en cuanto a la “revisión de instrucciones de trabajo vigentes”.

13. Respecto a la: “Falta de intervención de las áreas de la Subdirección General de Fiscalización con competencia en la planificación y evaluación de los procesos de fiscalización, en la selección y controles aplicados en las inspecciones que efectúa la Dirección de Análisis de Fiscalización Especializada”.

Descargo:

– “...no se cree conveniente que áreas dependientes de la misma subdirección y que realizan cotidianamente tareas en común deban ejercer tareas de control y evaluación una sobre otra, cuestión ésta que se encuentra a cargo de esta subdirección y que se realiza dentro de las funciones y facultades que le brinda la estructura organizativa de la AFIP y las misiones y tareas asignadas respecto de las áreas subordinadas a su cargo.

”Cabe recordar que el accionar de la Dirección de Análisis de Fiscalización Especializada se encuentra controlado y evaluado por la Subdirección General de Contralor y la Dirección de Auditoría...”

Comentarios de la AGN:

La respuesta brindada por el organismo no hace referencia a mecanismos o procedimientos formales que permitan evaluar las acciones de fiscalización

de la DAFE en el ámbito de la Subdirección General de Fiscalización.

14. Respecto a la: “Escasa relación funcional de las áreas involucradas en el proceso de fiscalización con las tareas que efectúa la Dirección Inteligencia Fiscal”.

Descargo:

– “...la Dirección de Inteligencia Fiscal se disolvió mediante disposición 380/03 (AFIP), motivo por el cual esta sugerencia carece actualmente de validez...”

Comentarios de la AGN:

En atención a que a la fecha de finalización de las tareas de campo la Dirección de Inteligencia Fiscal aún no había sido disuelta, corresponde mantener la observación, considerando además la absorción de las funciones desarrolladas por dicha dirección por parte de otras áreas operativas.

15. Respecto a las: “Las tareas que efectúa la Dirección de Inteligencia Fiscal no se encuentran contenidas dentro del plan anual de fiscalización del organismo”.

Idem 14.

16. Respecto a la: “Indeterminación respecto del carácter obligatorio de las instrucciones y los manuales por actividad elaborados en el ámbito de la Subdirección General de Fiscalización”.

Descargo:

– “...Las instrucciones de trabajo elaboradas por la Dirección de Programas y Normas de Fiscalización son pautas de mínima orientadas a un determinado programa y/o procedimiento de fiscalización, con lo cual no se puede determinar el significado de la observación realizada en cuanto a la inconsistencia del carácter obligatorio de las instrucciones de trabajo...”

Comentarios de la AGN:

En las misiones y funciones se le asigna al Departamento Programas y Normas, dependiente de la Subdirección General de Fiscalización, la tarea de promover la creación y el perfeccionamiento de normas de procedimiento y de instrucciones de cumplimiento obligatorio.

A su vez, del relevamiento efectuado en las distintas áreas operativas de fiscalización seleccionadas surge que las instrucciones elaboradas por la Dirección de Programas y Normas de Fiscalización son de carácter orientativo y no obligatorio, así como también los manuales elaborados por la Dirección de Análisis de Fiscalización Especializada.

17. Respecto a las: “Debilidades en la evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos generales del plan anual de fiscalización”.

Descargo:

– “...En los informes ‘Grado de avance del PAF’ y ‘Control de ejecución por actividad económica del

PAF’ se evalúa cuantitativa y cualitativamente el grado de cumplimiento de los objetivos del plan. Esta tarea se encuentra a cargo del Departamento Planes y Evaluación de la Fiscalización y se remite a esta subdirección general, a las subdirecciones generales operativas y a las direcciones regionales para su seguimiento...”

Comentarios de la AGN:

La respuesta brindada por el organismo en su descargo difiere de lo relevado en el área específica al momento de ejecución de las tareas de campo.

18. Respecto a las: “Debilidades en el control del 50 % de las acciones de fiscalización programadas a nivel regional por parte de la Subdirección General de Fiscalización”.

Descargo:

– “...Todo el universo de las acciones de fiscalización es controlado, sin distinción entre las programadas a nivel central y nivel regional, siéndoles también aplicables a estas últimas los indicadores cuantitativos y cualitativos de gestión de fiscalización...”

Comentarios de la AGN:

La respuesta brindada por el organismo en su descargo no hace referencia a los parámetros tenidos en cuenta por las regiones para direccionar el 50 % de la fuerza fiscalizadora que se le asignó bajo su competencia.

19. Respecto a la: “Región Microcentro: falta de criterios básicos y específicos en la aplicación de procedimientos investigativos y diversidad de métodos de selección de casos a fiscalizar”.

Descargo:

– “...se han desarrollado aplicaciones informáticas e implementado herramientas para las tareas de investigación, que se encuentran disponibles para su utilización en forma generalizada, y cuentan con toda la información disponible de las bases de datos centralizadas y regionalizadas con la finalidad de posibilitar análisis sobre grupos de contribuyentes, y la investigación y selección objetiva de los casos a fiscalizar...”

– “...pautas de trabajo de aplicación para las diferentes instancias del proceso de fiscalización...”

– “...sin dejar de mencionar que varios programas de fiscalización empiezan en el área de investigación con casos originados en cruces informáticos que se caracterizan por su objetividad...”

– En tanto el área operativa informó que: “...la dirección regional ha procurado la implementación de pautas de trabajo de aplicación general para la determinación de los casos a fiscalizar, tal como surge de las recomendaciones del proyecto de informe...”.

Comentarios de la AGN:

La Dirección Regional Microcentro ha direccionado su respuesta en el mismo sentido que la observación formulada.

20. Respecto a la: “Ausencia de políticas uniformes de asignación de equipos de trabajo y rotación de personal en las áreas operativas”.

Descargo:

– “...Estas políticas no son competencia de esta subdirección general...”

Comentarios de la AGN:

La observación expresada por esta auditoría se refiere a la rotación de personal como metodología de trabajo dentro de las áreas de fiscalización y no como política general de recursos humanos.

21. Respecto a la: “Falta de información en la base de datos del organismo”.

Descargo:

– “...se promueve que los domicilios informados sean incorporados en las bases de datos como domicilios alternativos, con el agregado del origen y la fecha de los mismos, facilitando de este modo la localización de contribuyentes.

”Esta información complementaria, más allá del grado de certeza que se tenga de los domicilios, es una práctica que se considera altamente positiva y es utilizada por distintas administraciones tributarias del mundo...”

Comentarios de la AGN:

La respuesta brindada por el organismo en su descargo no aporta nuevos elementos que nos hubieran permitido reconsiderar los fundamentos tenidos en cuenta oportunamente.

22. Respecto a las: “Debilidades en los convenios en cuanto a la formulación expresa de mecanismos de control que aseguren la confidencialidad de las consultas efectuadas por AFIP a bases de datos externas”.

Descargo:

– “...se tendrá en cuenta esta recomendación en la suscripción de futuros convenios que contengan estas características...”

Comentarios de la AGN:

Corresponde mantener la observación y la recomendación en atención a que la solución de lo detectado por esta auditoría depende de una acción futura a realizar por la AFIP.

23. Respecto a la: “Falta de confiabilidad en las bases de datos utilizadas en las tareas de fiscalización”.

Descargo:

– “...la Dirección de Información Estratégica para Fiscalización, ésta realiza monitoreos de las funcionalidades de los sistemas de fiscalización internos, y por muestreo, de los datos que éstos manejan. Frecuentemente, se solicitan determinadas extracciones de información que permitan evaluar la confiabilidad de los datos. También a partir de relevamientos y consultas recibidas de las distin-

tas áreas usuarias del organismo se corroboran y, en caso de corresponder, se solicitan las adecuaciones necesarias. Se realizan análisis estadísticos para evaluar la razonabilidad de la información...”

Comentarios de la AGN:

La observación y recomendación expresadas por esta auditoría se complementan:

a) Con el diagnóstico incorporado en el cierre del plan de gestión de la AFIP para el ejercicio 2003, en el cual se expresa respecto de la información disponible:

– “Insuficiente; sin acceso a la totalidad de la misma.”

– “En algunos casos desactualizada.”

– “No totalmente confiable.”

b) Las propuestas planteadas por el organismo en el cierre del plan de gestión de la AFIP para el ejercicio 2003, en cuanto a:

– “Ampliar fuentes de información externas.”

– “Mejorar la calidad de la información interna y externa con el objeto de integrar la mayor cantidad posible de la misma a las bases de datos.”

24. Respecto al: “Acceso irrestricto a la información publicada en intranet”.

Descargo:

– “...Esta instancia considera que los datos referidos a los contribuyentes cuya consulta no vulnera el secreto fiscal pueden ser consultados por todos los agentes del organismo que se encuentren autorizados por sus respectivas jefaturas mediante el otorgamiento de claves de ingreso...”

– “...se indica que para acceder a los mismos se realiza con usuario y *password*, los cuales son otorgados a los agentes autorizados por las jefaturas respectivas de cada área...”

Comentarios de la AGN:

Al momento de desarrollar las tareas de campo, el acceso a la información publicada en intranet en la página web de la Dirección de Programas y Normas de Fiscalización era irrestricto.

25. Respecto a las: “Debilidades en la información publicada en intranet relacionada con los programas especiales de fiscalización y verificación –fiscalizaciones modulares–”.

Descargo:

– “...Cabe mencionar que los registros con inconsistencias que se encontraban sombreados con naranja por haber tenido acciones de fiscalización anteriores incluían entre los datos aportados: el origen de la acción de fiscalización y, en algunos casos, el impuesto y monto arribado en el ajuste; por lo tanto, si un caso había sido, por ejemplo, trabajado y cerrado con ajuste en IVA y ganancias, tenía dos registros que las primeras columnas conte-

nían la misma información y las últimas el detalle correspondiente a cada cierre...”

– “...este sistema de información fue definido e implementado por la autoridad competente en la materia, el Banco Central de la República Argentina, mediante el dictado de las circulares respectivas...”

Comentarios de la AGN:

Sobre este punto, se señala lo siguiente:

– Difiere la cantidad total de casos de inconsistencias de origen sistémico analizados por el organismo en el descargo y no se informa el motivo.

– No se informa en el descargo el motivo de las duplicaciones de casos en las IG 640/02 y 635/02.

– No se informa en el descargo el motivo por el cual existen casos (674) donde no se detalla el monto de ventas.

En cuanto a los domicilios de los contribuyentes, la observación formulada en el punto 4.25 se refiere a la certeza de los datos referidos a dichos domicilios independientemente del origen de la información.

26. Respecto a la: “Falta de aplicación de las instrucciones generales 642/02 y 618/02 en la División Verificaciones Grandes Contribuyentes Nacionales”.

Descargo:

– “...los programas de fiscalización apoyados en cruces sistemáticos de información (618 y 642) no tienen el mismo rendimiento o viabilidad en las distintas direcciones regionales, lo cual no implica dejar de poner a disposición de todas ellas la información de las inconsistencias detectadas por los cruces informáticos...”

– “...el análisis que realice de la información suministrada determinará la conveniencia o no de aplicar este procedimiento de fiscalización, atendiendo a las características de los contribuyentes bajo control.

”La necesidad de efectuar este análisis queda expuesta particularmente en los casos de inconsistencias con origen en el cruce de percepciones sufridas/practicadas, como lo prevé la instrucción de trabajo, dado que estos contribuyentes realizan habitualmente operaciones de importación, y al inicio del programa no se encontraba en condiciones de ser incorporada a los procesos de cruzamiento la información correspondiente a las percepciones practicadas por la DGA, sin perjuicio que a partir de marzo de 2003 esta situación quedó subsanada...”

Comentarios de la AGN:

La respuesta brindada por el organismo en su descargo no aporta nuevos elementos que nos hubieran permitido reconsiderar los fundamentos tenidos en cuenta oportunamente.

27. Respecto a la: “Falta de aplicación de la instrucción general 640/02 en la Dirección de Fiscalización Grandes Contribuyentes Nacionales”.

Descargo:

– “...los programas de fiscalización apoyados en cruces sistemáticos de información (instrucción general 640) no necesariamente son de aplicación uniforme en todas las direcciones regionales, lo cual no implica dejar de poner a disposición de todas ellas la información de las inconsistencias detectadas por los cruces informáticos...”

Comentarios de la AGN:

La respuesta brindada por el organismo en su descargo no aporta nuevos elementos que nos hubieran permitido reconsiderar los fundamentos tenidos en cuenta oportunamente.

28. Respecto a la: “Región Microcentro. Puntos débiles referidos a la aplicación de la instrucción general 640/02”.

Descargo:

– La Subdirección General de Fiscalización informó que: “...En cuanto a la efectividad del proceso de fiscalización de modulares, hay que analizarlo no sólo con el dato final de la potencial recaudación, sino también considerando las horas de fiscalización atribuidas a ese resultado y la cantidad de casos realizados como medida del alcance en la implementación de la metodología de control...”.

– Asimismo, la región microcentro informó lo siguiente:

– “...cabe informar que para el Citi Compras, Control del Débito Fiscal, que es donde resultaría la mayor diferencia, debieron desecharse numerosos casos que correspondían a actividades de intermediación (comisionistas de cereal y ganado, despachantes de aduana, agentes y comisionistas de bolsa). Estos tenían como montos informados el total de la operación y no la comisión (el ingreso por la intermediación), lo que dio lugar a la desestimación de casos que en principio aparecían como de alto interés fiscal en función de las operaciones totales.”

– “...Por último, con relación a los casos resultantes de la información suministrada por las administradoras de tarjetas de crédito, con relación a la observación efectuada por la Auditoría General de la Nación en el sentido de que de haberse considerado aquellos responsables cuya diferencia entre el débito fiscal declarado y el débito fiscal teórico (calculado sobre la base de la información de ventas suministradas por las administradoras de tarjetas de crédito) excediera los \$ 50.000 se hubiera mejorado el rendimiento, corresponde señalar que los casos que respondían a tal parámetro fueron considerados...”

Comentarios de la AGN:

Sobre este punto, se señala que:

– La Subdirección General de Fiscalización manifestó que se utilizan otros parámetros además del

propuesto para direccionar la fuerza fiscalizadora, a saber:

– Las horas aplicadas a los procesos de fiscalización.

– La cantidad de casos realizados como medida de alcance en la implementación de la metodología.

Estos parámetros deberían aplicarse una vez realizada la selección de casos sobre la base de la mayor recaudación potencial.

– La Región Microcentro manifestó en cuanto al anexo I de la IG 640/02:

– Orígenes sistemáticos, IVA Citi Compras - control del débito fiscal, que: numerosos casos fueron desechados por errores en la información suministrada a las áreas operativas.

Sobre esta situación nos remitimos a lo expresado en el punto 23 del presente informe.

– La Región Microcentro manifestó en cuanto al anexo I de la IG 640/02:

– Orígenes sistemáticos, IVA tarjetas de crédito, que los casos que respondían al parámetro recomendado fueron considerados.

En el descargo producido no se informa la oportunidad en que han sido considerados los casos sobre la base del parámetro propuesto por esta auditoría. Por tanto, queda en firme lo expresado en la observación en cuanto a los resultados de las órdenes de intervención generadas hasta la fecha indicada en dicha observación.

Expediente O.V.-428/04 - Resolución AGN 105/04

La Auditoría General de la Nación efectuó una revisión del control interno contable de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), correspondiente al ejercicio cerrado el 31 de diciembre de 2003, como parte de las tareas realizadas con el propósito de emitir una opinión sobre los estados contables de la AFIP por el ejercicio precedentemente indicado.

Sobre la base de la citada revisión, se formuló una extensa serie de observaciones y recomendaciones en relación con las siguientes cuestiones:

1. Falencias en el sistema administrativo contable computarizado utilizado por el organismo.

2. Debilidades en el ambiente de control interno administrativo contable imperante al momento de practicar la auditoría.

3. Disponibilidades.

4. Créditos.

5. Bienes de consumo.

6. Bienes de uso.

7. Cuentas a pagar.

8. Previsiones.

9. Títulos y valores recibidos.

10. Garantías por operaciones de carácter impositivo y aduanero.

11. Otros bienes en custodia por parte de la AFIP.

12. Proceso de liquidación del ex Instituto Nacional de Recursos de la Seguridad Social (INARSS).

13. Sistema de liquidación de haberes - SARHA.

14. Ajuste de Resultados de Ejercicios Anteriores (AREA).

15. Servicios extraordinarios - tasa aeroportuaria.

16. Régimen de legítimo abono.

17. Deudas por tasas de servicios.

18. Archivo de recibos de haberes firmados por el personal de la AFIP.

Respecto a los estados contables de la Administración Federal de Ingresos Públicos, la AGN opina que presentan razonablemente en todos sus aspectos significativos la información al 31 de diciembre de 2003, de conformidad con las normas emitidas por la Contaduría General de la Nación.

Ello excepto por el efecto de los ajustes que pudieran generarse de no haber existido las siguientes limitaciones en el alcance:

1. El sistema computarizado de registración utilizado por la AFIP –Audint– concentra e integra la contabilidad patrimonial y presupuestaria, generando las restricciones en el mismo conforme a lo revelado en nota 7 a los estados contables, distorsiones en el proceso de reconocimiento e imputación de pasivos y su contrapartida en los resultados de los distintos ejercicios. Adicionalmente, no se encuentra integrado con la totalidad de los subsistemas que producen información susceptible de registro contable, siendo necesaria la utilización de procedimientos manuales con conciliaciones y controles asistémicos, tal es el caso de los bienes muebles y de consumo. Esta situación no nos permitió aplicar la totalidad de los procedimientos necesarios para satisfacerlos de la razonabilidad de los saldos de los rubros indicados, expuestos en los estados contables objeto de auditoría.

2. De conformidad a lo revelado en notas 14 y 15 a los estados contables, la AFIP se encuentra en etapa de confección y/o actualización de los inventarios de bienes en condición de rezago y decomisados y de garantías recibidas por operaciones de carácter impositivo y aduanero, a efectos de su valorización y posterior reflejo en nota a los estados contables. Esta circunstancia no nos permitió aplicar los procedimientos de validación pertinentes.

3. No se encuentra determinado, de conformidad a lo establecido en las resoluciones generales 665/99 y 1.265/02 AFIP, el destino final que corresponde asignar a los importes acumulados percibidos, neto de los pagos realizados en concepto de servicios extraordinarios y tasa de aeropuerto que con-

forman el saldo de la cuenta 2.981/40 indicado en nota 1 a los estados contables. Por tales motivos, no hemos podido aplicar la totalidad de los procedimientos que nos hubieran permitido analizar la razonabilidad de las imputaciones contables que se derivan de la operatoria señalada.

4. Tal como se indica en nota 7 a los estados contables, la AFIP se encuentra relevando las deudas en concepto de tasas municipales correspondientes a la totalidad de sus inmuebles, a excepción de aquellos ubicados en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a los efectos de su cuantificación y posterior registración en los estados contables. Esta circunstancia no nos permitió aplicar los procedimientos de validación pertinentes.

Y también sujeto a las siguientes incertidumbres:

1. Notas a los estados contables que se encontraban pendientes de resolución la fecha de cierre:

– Nota 1: fondos retenidos correspondientes a la cuenta 2.981/40 Recaudación Fuente 12, requerimiento conjunto efectuado por la Contaduría y Tesorería General de la Nación y ajuste saldo acreedor de la cuenta 1.217/45 – Banco de la Nación Argentina.

– Nota 7: reclamos efectuados por empresas prestadoras de servicios de preembarque.

No ha sido posible cuantificar el efecto que sobre los estados contables pudiera ocasionar la resolución de las incertidumbres indicadas.

2. Tal como se indica en nota 13 a los estados contables, se están realizando a la fecha del presente informe en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción –Dirección Nacional de Normalización Patrimonial de la Subsecretaría de Administración y Normalización Patrimonial de la Secretaría Legal y Administrativa–, las tramitaciones pertinentes referidas a la liquidación del ex Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social (INARSS). La culminación del proceso indicado permitirá conocer el importe remanente del monto indicado en nota 11 a los estados contables, neto de los gastos de liquidación que corresponda finalmente ser atendidos por la AFIP.

3. De conformidad a lo revelado en nota 9 a los estados contables para la determinación del valor imputado a la cuenta Otras Previsiones y del monto correspondiente a los juicios en trámite sin sentencia, la AFIP ha considerado sólo aquellas causas en donde la demanda contiene expresamente el monto reclamado, quedando una cantidad material de casos –entre los que se incluyen los relacionados con la aplicación del decreto 863/98– no contemplados para la conformación de dichos valores, en atención a que la pretensión pecuniaria será determinada al momento de la sentencia judicial de prosperar la demanda.

Expediente O.V.-312/05 - Resolución AGN 92/05

La Auditoría General de la Nación procedió a efectuar un examen en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). El objeto de la auditoría consistió en un análisis de los controles desarrollados por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) en la implementación de las normas que regulan los regímenes de retención y/o percepción de impuestos en la fuente. El objetivo de la auditoría ha sido verificar la existencia y eficacia de los controles que en los circuitos implementados para la percepción de impuestos en la fuente aseguren la integridad de la recaudación, así como también comprobar que la información que generan los distintos regímenes retentivos sea utilizada en forma eficaz en los procesos de fiscalización.

1. La AGN informa que ha realizado una auditoría en ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos, controles desarrollados por la AFIP en la implementación de las normas que regulan los regímenes de retención y/o percepción de impuestos en la fuente. Que dicho informe fue puesto en conocimiento del organismo auditado a efectos de que formule las aclaraciones o comentarios que estime necesarios. Que la AFIP requirió en cuatro oportunidades prórroga al plazo oportunamente concedido por la AGN, otorgándosele ampliaciones a fin de que produzca el descargo pertinente. Que finalmente el organismo auditado ha formulado consideraciones y las mismas han sido tenidas en cuenta para elaborar el informe definitivo. Que no se ha aplicado la totalidad de los procedimientos planificados oportunamente vinculados con los incumplimientos e intimaciones referidos a la no presentación de declaraciones juradas y pagos, las verificaciones que resultaron sin interés fiscal correspondiente a grandes contribuyentes de agencia y los criterios aplicados para la selección de las inconsistencias a verificar argumentando que no resulta pertinente su entrega en atención a que la misma se encuentra amparada por el secreto fiscal. Dicha limitación mencionada hizo necesaria la emisión de un dictamen de conformidad a lo establecido en el artículo 19 de las normas básicas para el funcionamiento de la Auditoría General de la Nación, considerando la situación de negativa a brindar información basándose en el secreto fiscal. Asimismo, la AGN señala que sobre la base de la tarea realizada por dicha auditoría se han detectado debilidades en los circuitos implementados para la percepción de impuestos en la fuente, que dada la importancia del tema requiere por parte del organismo auditado acciones correctivas tendientes a alcanzar una mayor eficiencia en la gestión.

2.1. En el apartado “Limitación al alcance” la AGN señaló lo siguiente:

La AFIP ha denegado información vinculada con el objeto de auditoría, argumentando que no resul-

ta pertinente su entrega en atención a que la misma se encuentra amparada por el secreto fiscal conforme a lo resuelto por la actuación 2.573/03 DI ASLE (asunto: procedimiento. Secreto fiscal. Auditoría General de la Nación. Solicitud de información a la Dirección General Impositiva). Esta circunstancia ha imposibilitado aplicar la totalidad de los procedimientos planificados oportunamente vinculados con:

- Los incumplimientos e intimaciones referidos a la no presentación de declaraciones juradas y pagos de contribuyentes que operan como agentes de retención y/o percepción, para el período comprendido entre el 1º/1/03 y el 30/9/03, a los fines de evaluar la integridad de la recaudación en términos de la correspondencia entre montos informados y pagados y la aplicación de los procedimientos preestablecidos ante diferencias entre uno y otro.

- Las verificaciones efectuadas a los contribuyentes relacionadas con percepción en la fuente del impuesto a las ganancias y del impuesto al valor agregado correspondientes al año 2003 y los antecedentes obrantes en la región referidos a las verificaciones que resultaron sin interés fiscal correspondientes a grandes contribuyentes de agencia (declaraciones juradas correspondientes a los sujetos pasibles de retención/percepción y agentes de retención/percepción que pertenecen a la Región Centro), las herramientas utilizadas y los criterios aplicados para la selección del lote de las inconsistencias a verificar, a los fines de comprobar la forma de utilización de la información proveniente del sistema de recaudación en la fuente y la planificación de los procesos de fiscalización, atendiendo a hipótesis que revelarían indicios de evasión y que tienen su origen en el análisis de la información contenida en las bases de datos regionales y/o centrales del organismo.

2.2. Respecto a aspectos generales informa la AGN que:

- Se determinó y relevó el marco normativo legal que resulta aplicable en materia de retención y/o percepción de impuestos en la fuente.

- Se tomó conocimiento de las misiones y funciones de las distintas áreas del organismo para determinar su competencia con relación al objeto de auditoría.

3. Comentarios y observaciones formulados por la AGN:

Seguidamente se formulan los comentarios y observaciones surgidos de las pruebas y procedimientos que señala la AGN que ha podido aplicar, en atención a la limitación al alcance del examen de su informe:

3.1. La normativa que regula la ejecución de acciones de tipo modular no contempla acciones de control referidas a la obligación de ingresar el impuesto retenido y/o percibido.

3.2. Debilidades en el control ejercido centralmente respecto a los criterios de selección de casos a fiscalizar.

3.3. Falta de controles sobre los datos ingresados por los contribuyentes previos a los procesos de fiscalización.

3.4. Acotada cobertura del universo de contribuyentes pasibles de ser fiscalizados.

3.5. Falta de acciones de fiscalización sobre los contribuyentes que se encuentran excluidos.

3.6. Debilidades en el cumplimiento de la normativa aplicable –resolución general 17/03 AFIP-DGI, artículo 13– respecto a las limitaciones para interponer la solicitud de exclusión.

3.7. Debilidades en los controles referidos a la fecha de inicio de vigencia de los certificados de exclusión al régimen de retención correspondiente al impuesto al valor agregado.

3.8. “Debilidades en el sistema para el otorgamiento de certificados de no retención al impuesto al valor agregado en lo referido al cálculo automático para la determinación del porcentaje de exclusión”.

3.9. El sistema de consulta al archivo de información de proveedores –Reproweb– no contempla aquellos contribuyentes que se encuentran excluidos del régimen de retención y/o percepción al impuesto al valor agregado.

3.10. Debilidades en los parámetros utilizados para determinar –a través del Reproweb– la alícuota a aplicar por el agente de retención en el régimen de retención y/o percepción del impuesto al valor agregado.

3.11. Falta de presentación de la totalidad de la información exigida por la normativa (resolución general 830/00 AFIP-DGI, anexo VI, punto A - solicitud, inciso f), e instrucción general 523/2000 AFIP-DGI) aplicable para la solicitud de la exclusión.

3.12. Falta de presentación de la totalidad de la información exigida por la normativa (resolución general 830/00 AFIP-DGI, anexo VI, punto A - solicitud inciso f), e instrucción general 523/2000 AFIP-DGI) aplicable para la solicitud de la exclusión.

3.13. Incumplimiento del plazo previsto por la normativa aplicable para el otorgamiento de la autorización provisional a la exclusión al régimen de retención, percepción y pagos a cuenta del impuesto a las ganancias (resolución general 830/00 AFIP-DGI, anexo VI, punto B - resolución de la solicitud inciso 1, e instrucción general 523/2000 AFIP-DGI).

3.14. Incumplimiento del plazo previsto por la normativa (instrucción general 523/2000 DI PyNF, punto 1.2 - autorizaciones definitivas de no retención o de reducción de retención, punto 1.2.1) para la elevación del informe final a la región pertinente, del trámite del certificado de exclusión al régimen de retención, percepción y pagos a cuenta del impuesto a las ganancias.

3.15. Incumplimiento del plazo previsto por la normativa (instrucción general 523/2000 DI PyNF, punto 1.2 - autorizaciones definitivas de no retención o de reducción de retención, puntos 1.2.2 y 1.2.3) para el otorgamiento de la autorización definitiva o la denegatoria de la autorización provisoria a la exclusión al régimen de retención, percepción y pagos a cuenta del impuesto a las ganancias.

3.16. Incumplimiento del artículo 100 de la ley 11.683 (texto ordenado en 1998 y sus modificaciones) en lo referido a la constancia de notificación al solicitante respecto de la resolución del trámite de solicitud de exclusión al régimen de retención, percepción y pagos a cuenta del impuesto a las ganancias.

3.17. Debilidades en el análisis de la solicitud de exclusión al impuesto a las ganancias.

3.18. Las acciones de control no contemplan, para la totalidad de los casos, validar la información por número de certificado que permita verificar la consistencia de los datos presentados por el agente de retención y el sujeto retenido.

3.19. Debilidades en el sistema utilizado por la AFIP en el proceso referido a la aplicación de los regímenes de retención y/o percepción.

4. Recomendaciones.

4.1. Incorporar a la normativa que regula la ejecución de acciones de control de carácter modular la ejecución de controles referidos a la obligación de practicar e ingresar el impuesto retenido y/o percibido.

4.2. Incluir dentro de la evaluación de resultados controles adicionales de aquellos referidos a metas alcanzadas y resultados obtenidos, que permitan verificar centralmente la razonabilidad de la selección de los casos a fiscalizar, en función de las herramientas aportadas.

4.3. Implementar controles sistematizados sobre la información aportada por los contribuyentes referida al régimen de retención y percepción en la fuente que permita detectar *a priori* inconsistencias con el objetivo de:

- Mejorar la calidad de la información de las distintas bases que posee el organismo.

- Incrementar la efectividad de las acciones de fiscalización.

- Aumentar la eficiencia de los recursos disponibles en las áreas operativas.

4.4. Las acciones de control deben asegurar un adecuado nivel de cobertura del universo de contribuyentes pasibles de ser fiscalizados.

4.5. Desarrollar e implementar acciones de fiscalización que permitan controlar la conducta tributaria del contribuyente durante el período de vigencia del certificado de exclusión otorgado por el organismo.

4.6. Asegurar el efectivo cumplimiento de la normativa aplicable –resolución general 17/03 AFIP-

DGI, artículo 13– respecto a las limitaciones para interponer la solicitud de exclusión al régimen de retención, percepción y/o pagos a cuenta del impuesto al valor agregado.

4.7. Establecer controles adicionales que aseguren el cumplimiento de la normativa respecto del plazo de vigencia de los certificados de exclusión.

4.8. Rediseñar la aplicación a fin de que el cálculo automático para determinar el excedente de la obligación fiscal del régimen de retención y/o percepción del impuesto al valor agregado contemple dentro de sus variables a aquellos contribuyentes que posean un porcentaje de impuesto al valor agregado diferencial.

4.9. Rediseñar el sistema de consulta del archivo de información de proveedores a fin de que el mismo contemple la exclusión total o parcial al régimen de retención y/o percepción del IVA.

4.10. Considerar la posibilidad de evaluar diferencialmente a aquellos contribuyentes que presentan sus DDJJ en blanco o sin movimiento de aquellos que hacen efectivo el pago de la obligación tributaria.

4.11. Asegurar el efectivo cumplimiento de la normativa aplicable, por parte de las áreas competentes, respecto a la obligación del contribuyente de informar la actividad principal, y en su caso secundaria, para la solicitud de exclusión al régimen de retención, percepción y pagos a cuenta del impuesto a las ganancias (instrucción general 523/2000 AFIP-DGI).

4.12. Asegurar el efectivo cumplimiento de la normativa aplicable, por parte de las áreas competentes, respecto a la obligación del contribuyente de informar la fecha, lugar y modalidad de presentación de la última declaración jurada correspondiente al impuesto a las ganancias, para la solicitud de exclusión al régimen de retención, percepción y pagos a cuenta del impuesto a las ganancias (instrucción general 523/2000 AFIP-DGI).

4.13. Asegurar el efectivo cumplimiento de la normativa aplicable, por parte de las áreas competentes, respecto al plazo previsto para el otorgamiento de la autorización provisional de exclusión al régimen de retención, percepción y pagos a cuenta del impuesto a las ganancias (instrucción general 523/2000 AFIP-DGI).

4.14. Asegurar el efectivo cumplimiento de la normativa aplicable, por parte de las áreas competentes, respecto al plazo previsto para la elevación del informe final a la dirección regional del trámite del certificado de exclusión al régimen de retención, percepción y pagos a cuenta del impuesto a las ganancias (instrucción general 523/2000 AFIP-DGI).

4.15. Asegurar el efectivo cumplimiento de la normativa aplicable, por parte de las áreas competentes, respecto al plazo previsto para el otorgamiento

de la autorización definitiva o denegatoria de la autorización provisoria para la exclusión al régimen de retención, percepción y pagos a cuenta del impuesto a las ganancias (instrucción general 523/2000 AFIP-DGI).

4.16. Normatizar los procedimientos utilizados por el organismo a fin de asegurar el efectivo cumplimiento del artículo 100 de la ley 11.683 (texto ordenado en 1998 y sus modificaciones) por parte de las áreas competentes, respecto a la constancia de notificación a los contribuyentes de la resolución del trámite de solicitud de exclusión al régimen de retención, percepción y/o pagos a cuenta del impuesto a las ganancias.

4.17. Desarrollar parámetros de evolución de márgenes sectoriales y/o agregados a fin de que los mismos sean utilizados para analizar la proyección de declaraciones juradas del período e ingresos presentados por el contribuyente para la solicitud de exclusión al régimen de retención, percepción y pagos a cuenta del impuesto a las ganancias.

4.18. Procurar la implementación de procedimientos sistémicos que permitan validar la información presentada por los agentes de retención y el sujetos retenidos por número de certificado, en la medida que la capacidad tecnológica del organismo lo permita.

4.19. Incrementar el control referido a la carga de datos en el sistema computarizado de liquidación de retenciones e incluir en dicho sistema la figura de agente de retención en los parámetros referidos a la condición del contribuyente.

Expediente O.V.-345/05 - Resolución AGN 101/05

En cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por el artículo 118 de la ley 24.156, la Auditoría General de la Nación realizó un examen de los estados contables de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), procediendo a analizar selectivamente los elementos de juicio que respaldan la información expuesta en los estados contables, preparados en base a las normas emitidas por la Contaduría General de la Nación, y no tuvo por objeto detectar delitos o irregularidades intencionales.

1. Aclaraciones previas.

1.1. El sistema computarizado de registración utilizado por la AFIP (Audint) concentra e integra la contabilidad patrimonial y la presupuestaria, generando las restricciones en el mismo, distorsiones en el proceso de reconocimiento e imputación de pasivos y su contrapartida en los resultados de los distintos ejercicios. Adicionalmente, no se encuentra integrado con la totalidad de los subsistemas que producen información susceptible de registro contable, siendo necesaria la utilización de procedimientos manuales con conciliaciones y controles asistémicos, tal es el caso de los bienes muebles y de consumo.

1.2. La AFIP se encuentra en etapa de confección y/o actualización de los inventarios de bienes en condición de rezago y decomisados por operaciones de carácter aduanero a los efectos de su valoración y posterior reflejo en nota a los estados contables.

1.3. No se encuentra determinado, de conformidad a lo establecido en las resoluciones generales AFIP 665/99 y 1.265/02, el destino final que corresponde asignar a los importes acumulados percibidos, neto de los pagos realizados, en concepto de servicios extraordinarios y tasa aeroportuaria. Se han advertido debilidades de control en el proceso de liquidación de cargos, cobro a los operadores y cancelación los agentes de la entidad de los servicios extraordinarios. Por ello no se pudo aplicar la totalidad de los procedimientos que hubieran permitido analizar la razonabilidad de las imputaciones contables que se derivan de la operatoria señalada.

1.4. A la fecha de cierre del informe se encuentra pendiente de resolución el hecho de que se hayan reconocido deudas por gastos devengados, que por limitaciones del sistema de registración no pudieron ser ejecutados presupuestariamente. Tal el caso de los reclamos efectuados por empresas prestadoras de servicios de preembarque.

1.5. Se están realizando, a la fecha del informe, en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción –Dirección Nacional de Normalización Patrimonial de la Subsecretaría de Administración y Normalización Patrimonial de la Secretaría Legal y Administrativa– las tramitaciones pertinentes referidas a la liquidación del ex Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social (INARSS). La culminación del proceso indicado permitirá conocer los importes remanentes de activos y pasivos a ser expuestos en los estados contables por la AFIP.

1.6. La entidad deduce de los ingresos de las cuentas recaudadoras de tributos las comisiones bancarias del proceso de recepción y procesamiento de declaraciones juradas y pagos y los gastos causídicos de juicios de materia impositiva, encontrándose evaluando el impacto que ello puede tener para su atención con recursos propios presupuestarios sin poder, a la fecha, determinarse su efecto final.

1.7. Para la determinación del valor imputado a la cuenta Otras Previsiones y del monto correspondiente a los juicios en trámite sin sentencia, la AFIP ha considerado sólo aquellas causas en donde la demanda contiene expresamente el monto reclamado, valuándolas, en general, a sus valores históricos más costas y gastos estimados en un porcentaje. Así, queda una cantidad material de casos no contemplados para la conformación de dichos valores, como tampoco la valuación de los gastos causídicos originados en causas impositivas por los

que la entidad tuviera que responder. Dicha información no surge de un sistema integrado de registración y seguimiento de causas judiciales. Por otra parte, la Contaduría General de la Nación se expidió respecto de la correspondencia de registrar el pasivo con la Secretaría de Hacienda por la colocación de Bocón por deuda consolidada de la AFIP por aplicación de las distintas normas que oportunamente lo dispusieran. El organismo se encuentra en un proceso de análisis e identificación de los montos a considerar, lo que impide en esta instancia determinar su cuantía.

1.8. Las normas emitidas por la Contaduría General de la Nación utilizadas por la entidad para la confección de los estados contables analizados poseen diferencias con las normas contables profesionales en cuanto a ciertos criterios de exposición y valuación.

En base a la tarea realizada, la AGN informa que sujeto a los ajustes que pudieran surgir de las situaciones descritas en los puntos 1.1. a 1.3. y 1.7., los estados contables de la Administración Federal de Ingresos Públicos presentan razonablemente en todos sus aspectos significativos la información al 31/12/2004, de conformidad con las normas emitidas por la Contaduría General de la Nación.

En el examen realizado la AGN adjunta el memorando sobre el control interno contable de la Administración Federal de Ingresos Públicos, efectuado como parte de las tareas realizadas con el propósito de emitir opinión sobre los estados contables.

Las observaciones más significativas son las siguientes:

1. Falencias en el sistema administrativo contable computarizado utilizado por el organismo.

El sistema computarizado de registración utilizado concentra e integra la contabilidad patrimonial y presupuestaria, generando restricciones en el mismo, distorsiones en el proceso de reconocimiento e imputación de pasivos y su contrapartida en los resultados de los distintos ejercicios. Es de resaltar que existe un proceso licitatorio en curso para la adquisición de un nuevo sistema de gestión económico-financiero para la entidad, el cual habrá de reemplazar al actual sistema contable y presupuestario.

Recomendación: considerar la implementación del nuevo Sistema Integral de Gestión Económica Financiera que integre la gestión contable y presupuestaria.

2. Debilidades en el control interno administrativo-contable imperante al momento de practicar la auditoría.

– Procedimientos administrativo-contables no formalizados.

– Dificultades en los procesos de comunicación interna y en los circuitos de información implementados.

Recomendación: redactar los manuales de procedimiento de la totalidad de los procesos administrativo-contables desarrollados por la administración.

3. Disponibilidades.

3.1. Fondos rotatorios y cajas chicas (fondos fijos).

– Existencia de gastos no rendidos.

– Los movimientos bancarios de los fondos rotatorios se efectúan a través de cuentas corrientes en las cuales se realizan además operaciones distintas a las correspondientes a dichos fondos.

– La entidad ha practicado transferencias “subresponsables” con cargo a rendir cuentas por montos significativos que no se enmarcan en un régimen de gestión administrativo de descentralización normatizado.

Recomendación: adecuar la metodología de registración a fin incluir la totalidad de movimientos. Procurar que los movimientos correspondientes a fondos rotatorios sean practicados a través de cuentas corrientes exclusivas, sin incluir otras operaciones.

3.2. Bancos.

– Del análisis de las conciliaciones bancarias practicadas a cierre del ejercicio surge que existen partidas conciliatorias de antigua data no regularizadas.

Recomendación: realizar un análisis de las partidas conciliatorias procediendo a su depuración y practicar conciliaciones según criterio de oportunidad.

4. Créditos.

Se advirtió que la recaudación de diciembre del 2004 no exhibe una cobranza posterior oportuna y, adicionalmente, un control contable basado en conciliaciones periódicas.

Recomendación: agilizar las gestiones referidas al cobro de los saldos de acuerdo a su exigibilidad y practicar controles contables periódicos de cobro.

5. Bienes de consumo.

La falta de un sistema de inventario permanente de insumos debilita el control interno incrementando el riesgo referido al manejo y conservación de este tipo de bienes, aunado a la inexistencia de un esquema normativo que contemple su gestión.

Recomendación: mantener actualizada la información para proceder a su registración contable, a partir de un sistema de registración y control enmarcado en procedimientos debidamente normatizados.

6. Bienes de uso.

6.1. Bienes muebles.

– Los inventarios proporcionados no posibilitan la conformación de los saldos de cuentas contables desagregadas, toda vez que la contabilidad registra el valor residual sin discriminar la amortización acumulada.

– Se advirtieron inconsistencias en los datos de inventarios, en especial en cuanto a fechas de alta, descripción, responsables, vida útil asignada, que permita la adecuada individualización de los bienes.

– Surgen diferencias entre la información contable patrimonial y la presupuestaria por las altas del ejercicio en cuanto a su conformación interna.

Recomendación: mantener información actualizada de inventarios con impacto en la registración contable, contemplando la totalidad de bienes de la institución.

6.2. Bienes inmuebles.

Se encuentra pendiente de escrituración un número significativo de inmuebles incorporados al patrimonio de la AFIP.

Recomendación: instrumentar la escrituración de los inmuebles bajo la titularidad de la AFIP cuyo trámite se encuentra pendiente.

7. Cuentas comerciales a pagar.

Se han registrado debilidades referidas a la forma y oportunidad en que son registrados los pasivos al cierre de cada ejercicio, producto de la problemática en el devengamiento de gasto, no permitiendo validar la integridad de los saldos de las cuentas incluidas bajo el rubro indicado.

Recomendación: instrumentar los mecanismos de control interno que permitan asegurar la integridad de la información expuesta como pasivo al cierre de cada ejercicio.

8. Gastos en personal y gastos en personal a pagar.

– Falta de cronología entre el devengado y el pagado.

– El SARHA (Sistema de Administración de Recursos Humanos) no se encuentra integrado informáticamente con el Audint.

– Se ha verificado que en la conformación de los saldos a pagar al cierre existen liquidaciones pendientes de antigua data.

Recomendación: registrar en orden a la cronología propia de las transacciones, contemplando que la información contable patrimonial y presupuestaria debe arrojar los mismos valores finales en su desagregación. Implementar actividades de control y revisión periódicas planificadas que permitan darle confiabilidad a la información registrada en el SARHA.

9. Servicios extraordinarios - tasa aeroportuaria.

No se encuentra determinado el destino final que corresponde asignar a los importes acumulados percibidos, netos de los pagos realizados, en concepto de servicios extraordinarios y tasa aeroportuaria.

Recomendación: efectuar los estudios a fin de garantizar que los montos percibidos guarden relación con el total de gastos ocasionados por la prestación de los servicios brindados por la AFIP.

10. Previsiones - deudas judiciales.

– La entidad no cuenta con un sistema integrado de registración y control de juicios con efecto en los presentes estados contables que permita emitir un inventario de respaldo de la información que ha de revelarse como pasivo cierto o contingente en el balance general y las notas a los EECC.

– Es limitado el esquema de análisis contable y la posibilidad de practicar una auditoría.

– Ausencia de normativa interna en cuanto a la definición de un sector que concentre la información de la totalidad de causas en donde la AFIP es parte.

– No se practica una evaluación de valor estimado de sentencia considerando etapa y estado procesal.

– Existe un número significativo de causas sin monto determinado.

Recomendación: establecer un sistema integrado de registración y seguimiento de causas judiciales enmarcado en un proceso que contemple las actividades de control propias del riesgo existente en la gestión de las mismas. Redactar normas de procedimiento sobre la metodología para la determinación de los montos a registrar y revelar en nota a los EECC.

11. Recursos.

– La entidad deduce de los ingresos de las cuentas recaudadoras de tributos las comisiones bancarias del proceso de recepción y procesamiento de declaraciones juradas y pagos y los gastos causídicos de juicios de materia impositiva, encontrándose evaluando el impacto que ello puede tener para su atención con recursos propios presupuestarios, sin poder aún determinarse su efecto final.

– Las comisiones bancarias por recaudación de recursos de la seguridad social son trasladados por la entidad a los beneficiarios requiriendo su reposición.

Recomendación: realizar las acciones administrativas necesarias tendientes a concluir la evaluación del impacto presupuestario de las comisiones bancarias y los gastos causídicos en juicios tributarios, a la luz de la normativa vigente. Unificar el esquema de percepción de fondos vinculados a la gestión de la recaudación de recursos de la seguridad social.

12. Contrataciones.

– El organismo no contaba con un plan anual de compras aprobado, debiendo señalarse que para el ejercicio 2005 se encuentra aprobado el respectivo plan mediante disposición 672/04.

– De la revisión por muestreo de contrataciones que han tenido reflejo en los EECC auditados han surgido las siguientes observaciones:

– Un número relevante de casos correspondió a pagos realizados por legítimo abono.

– En las licitaciones públicas se observó un promedio de duración de cada trámite de 320 días y en las contrataciones directas el mismo ascendió a 135 días.

– No se observó la existencia de constancias del control de ejecución de las prestaciones y/o compras de bienes.

– Los pliegos de bases y condiciones no cuentan en forma explícita con criterios de evaluación para la selección de la oferta.

Recomendación: elaborar un plan anual de compras sobre la base de la planificación institucional y criterios de priorización preestablecidos. Implementar actividades de control que permitan la uniformidad de la documentación respaldatoria de gastos.

13. Ajuste de resultados de ejercicios anteriores.

Las falencias en el sistema computarizado utilizado para efectuar las registraciones contables genera distorsiones en proceso de reconocimiento e imputación de pasivos y su contrapartida en los resultados de los distintos ejercicios.

Recomendación: establecer procedimientos administrativos que aseguren devengar la totalidad de las operaciones en el período que corresponde.

14. Estado de origen y aplicación de fondos.

La entidad no ha implementado procedimientos tendientes a practicar una evaluación documentada de los orígenes y aplicaciones de fondos bajo el criterio de disponibilidades-efectivo que concluya con la emisión del respectivo estado contable y los papeles de trabajo.

Recomendación: establecer procedimientos de evaluación de las transacciones que afectan disponibilidades a fin de la emisión y documentación del estado contable.

Por todo lo expuesto precedentemente correspondería dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitando informe las medidas adoptadas en relación a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación, en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), referidas al “Memorando sobre el control interno contable - estados contables al 31/12/04”.

Expediente O.V.-386/05 - Resolución AGN 134/05

La AGN procedió a efectuar una auditoría en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos, la que tuvo como objeto los procedimientos de distribución de la recaudación de los recursos de la seguridad social y de determinación de lineamientos generales para el establecimiento de acciones de control respecto de lo recaudado por la entidad, por dichos recursos, a partir de la vigencia del decreto 217/03.

El objetivo de la tarea consistió en verificar la existencia y eficacia de controles aplicados en el proceso de distribución de la recaudación de los recursos de la seguridad social y la implementación de actividades de determinación del enfoque institucional de control respecto de lo recaudado por la entidad por dichos recursos.

Las tareas de campo se desarrollaron en el período comprendido entre el 1º-7-2004 y el 30-12-2004.

La tarea realizada arrojó los siguientes comentarios y observaciones:

1. Planificación.

a) La estrategia institucional se plasma en forma global en el plan de gestión (PG) de la AFIP que anualmente es elaborado y remitido a efectos de su aprobación por el jefe de Gabinete de Ministros, en orden a lo establecido por el decreto 1.399/01.

Por su parte, se informaron como antecedentes de la estrategia de la entidad –bajo su concepción rectora de las acciones por ella desarrolladas– el decreto 62/99 y el Plan Trienal 2001-2003.

Cabe consignar que el primero de ellos fue dictado con anterioridad a la efectivización de la autarquía de la AFIP, oportunidad en la que no existía una dirección general en la materia de la seguridad social, y esta temática no poseía un tratamiento particularizado en el citado decreto 62/99.

El Plan Trienal 2001-2003 –del cual no se apartara acto aprobatorio– posee esencialmente su vigencia en oportunidad de existir el INARSS, y si bien, dentro de algunas acciones previstas individualiza ciertos proyectos específicos en la materia, no hace un tratamiento diferencial sobre los recursos de la seguridad social, toda vez que el principal enfoque hace referencia a la administración aduanera y tributaria.

A efectos de identificar la estrategia sobre la temática en trato, en consecuencia y como se señalara, debe recurrirse al PG en el cual se resumen los principales lineamientos de las políticas de la entidad y los proyectos de mejoras, aunque cabe resaltar que, liminarmente, su vigencia temporal es el ejercicio anual, aspecto no compatible con la conceptualización de una planificación estratégica.

Dicho PG, al establecer tanto los objetivos estratégicos como los objetivos específicos, no exhibe

una identificación particular sobre el tema de recursos de la seguridad social con sus especificidades e implicancias, sino que, nuevamente, debe entenderse su consideración en forma implícita en las definiciones generales que hacen a lo tributario.

El organismo, en su descargo, informó que decidió incluir en el plan de gestión correspondiente al año 2005 la iniciativa VA denominada “Plan estratégico de mediano y largo plazo”, a través de la cual se intentará concebir y ejecutar un nuevo proceso de planeamiento estratégico que permita a la organización validar su misión, visión, objetivos, compromisos, metas y proyectos para documentarlos adecuadamente y compartirlos con todo el personal de manera de alinear sus acciones y generar un adecuado compromiso.

b) Si bien el PG del 2004 describe sucintamente la “metodología de trabajo”, no se obtuvo evidencia de que exista una metodología normada estandarizada que aporte las pautas, lineamientos y procesos para la formulación del plan prescrito por el decreto 1.399/01, y que contemple un análisis centralizado a partir de relevamientos de procesos, estructuras y recursos, estudio de métodos y tiempos.

Dicho PG explicita la pretensión de incorporar gradualmente una serie de herramientas modernas de administración que contribuyan a la consolidación de un modelo de gestión orientado a resultados, reconociendo que este modelo implica supeditar las estructuras, los procedimientos y la administración de los recursos con los que cuenta un organismo a resultados establecidos y comprometidos previamente entre las instancias de decisión y control intervinientes.

Por su parte, el PG del 2004 indica que, a diferencia de años anteriores, “...fue integrada la exposición de las acciones desarrolladas por las áreas operativas, asesoras y de apoyo de la organización, de manera de mejorar el entendimiento acerca de la importancia que la ejecución de acciones realizadas por todas las áreas, tiene para alcanzar en el corto y mediano plazo los objetivos específicos definidos y, en el largo plazo, la visión estratégica”.

Sin embargo, la ausencia de procedimientos metodológicos estandarizados dificulta su difusión en la organización y el efecto que ello posee en cuanto a la internalización de los beneficios de la planificación a todos los niveles organizacionales. Dicha difusión depende de las acciones de participación en el proceso decisorio de los planes que se dispongan anualmente como de las presentaciones que del PG y su evolución se realicen.

En su descargo, la AFIP informó que está elaborando una propuesta de norma interna que formalice las pautas y procesos propios de las actividades de elaboración y seguimiento de los planes de

gestión anuales, incluyendo la estandarización de los procesos de definición de indicadores e iniciativas y sus resultados esperados, la metodología, parámetros, pautas y fórmulas a aplicar para el seguimiento, análisis y control de su cumplimiento.

c) A partir de la información recibida respecto al proceso de planificación, pudo determinarse que los principales proyectos e indicadores definidos en el Plan Anual de Fiscalización –PAF– (cuyos antecedentes de elaboración y seguimiento no fueron aportados) y el Plan Anual de Recaudación –PAR– son incorporados el PG anual y constituyen una parte, significativa de su contenido.

Asimismo, se ha informado que, a partir de planes operativos desarrollados por algunas áreas de la entidad, distintos conceptos son incorporados en el PG de la AFIP.

En orden a lo expuesto, se dificulta la conceptualización del alcance del PG anual toda vez que exhibe definiciones estratégica así como también de planificación operativa (con diferentes plazos de cumplimiento), al mismo tiempo de actuar como documento consolidador de proyectos e indicadores de gestión de distintas unidades estructurales de la entidad.

d) No obstante que, en la actualidad, el ente articula objetivos estratégicos, objetivos específicos con indicadores, metas financieras y no financieras, e iniciativas, cuyo seguimiento global se realiza a través de reportes de control de gestión, elaborados a partir de indicadores integrados en forma parcial y que responden a definiciones de sectores operativos (que son proveedores de datos junto con los principales sistemas informáticos de la entidad), la ausencia de metodología normatizada expuesta en apartados anteriores provoca que se encuentre sin definición:

- Mecanismos de retroalimentación del proceso de planificación.
- Procedimientos para el tratamiento de los desvíos, ni identificación de los responsables de los mismos.
- Pautas para la identificación de indicadores.
- Criterios para la determinación de metas.
- Tablero de control (se informó que se posee una aplicación informática en Oracle para soportar un modelo de tablero de control, el cual no se encuentra efectivamente en operación).

e) La entidad no ha definido un esquema de planificación integral que aborde a la totalidad de las acciones por ella desarrolladas, actuando como desagregado del PG y contemplando tanto proyectos de mejora como actividades corrientes.

Si bien la estructura orgánica funcional dispone que las unidades estructurales inferiores posean la acción de planificar (verbigracia: subdirecciones generales), como actividad natural de la gestión admi-

nistrativa u operativa, no se obtuvo antecedentes que enmarquen esa función en una metodología estandarizada.

f) Por otra parte, no se advierte la existencia de un análisis de costos por producto o por actividad, que al mismo tiempo actúe como insumo del proceso de planificación y de presupuestación.

Cabe acotar que la entidad no cuenta con un sistema de contabilidad de costos, generando en tal sentido la imposibilidad de considerar los costos de las decisiones asumidas y la evaluación de eficiencia.

La entidad informó, en su descargo, que respecto a lo recomendado en cuanto a la necesidad de implementar un sistema de contabilidad de costos, se estima que el mismo podrá desarrollarse en oportunidad de la puesta en marcha del Sistema Integral de Gestión Económico Financiera (ERP).

Además, no se advirtió vinculación directa entre el plan anual en su conjunto y el presupuesto de la entidad.

g) Se advierte una desarticulación entre la planificación anual y la emisión de instrucciones de trabajo que, por ejemplo, al establecer pautas de verificación y/o fiscalización se hace mención a que las mismas serán aplicadas conforme a la capacidad operativa de cada jurisdicción involucrada (por ejemplo: IG 695/04, IG 701/04, IG 715/04 emanadas de la Dirección de Programas y Normas de Fiscalización –DiPyNF–). La caracterización referida, *a priori*, no resulta cuantificable, dejando margen a un alto grado de discrecionalidad en el responsable del cumplimiento de la directiva, dificultando la asignación de responsabilidades en forma directa y del control que corresponda, más allá de un cumplimiento global de la meta.

h) Respecto de los indicadores utilizados para evaluar la gestión de la entidad en la materia cabe señalar:

h.1) Ante la ausencia de parámetros estandarizados para determinar indicadores, las áreas operativas poseen directa intervención en su definición –aspecto que se observa especialmente en la elaboración del PAF–; asimismo, dichas áreas elaboran otros indicadores propios –según sus necesidades– que desagregan lo establecido en el PG, PAF o PAR, o con un enfoque específico de interés (tal el caso de los informes de gestión de la Subdirección General de Coordinación Operativa de los Recursos de la Seguridad Social).

A partir de la observación del PG es dificultoso apreciar la operatividad de las metas respecto de los objetivos. Así, por ejemplo, a fin de “mejorar los procedimientos de cobranza ejecutiva” se definen indicadores y metas eminentemente cuantitativas (verbigracia: obligaciones incluidas en boletas de deudas emitidas, recupero neto, índice de resguar-

do del crédito fiscal, diferencias determinadas en acciones DGA y DGI, etcétera) que no permiten evaluar la calidad de dichos procedimientos y, por ende, la mejora que se produzca en los mismos.

Así, se observa que los indicadores no evidencian que representen los principales hitos de procesos operativos y que, a partir de la evaluación de éstos, se seleccionen los sensores de los productos intermedios o finales, que contemplen estándares de rendimiento y que permitan establecer los valores esperados para un período. Como previamente se mencionara, niveles jerárquicos inferiores determinan otros indicadores por necesidades propias de las áreas pero sin una articulación metodológica.

h.2) Se advierte que los indicadores se orientan al seguimiento del cumplimiento de objetivos globales, medidos en términos de cantidades o, en algunos casos, relaciones, pero no se orientan a obtener evidencia de niveles de eficiencia, eficacia y efectividad de las actividades que se miden a partir de los resultados que se obtienen. En tal sentido, el cumplimiento de la meta sólo permite como lectura saber que se accedió a la cuantía prevista, pero no facilita otra evaluación en los términos enunciados.

h.3) Por otra parte, el desarrollo actual, tanto de indicadores como de metas, no configuran un flujo de información que permita apreciar:

- El presente del organismo.
- La relación de las metas con los recursos.
- El estándar al que se pretende acceder.
- El impacto público de la acción de recaudación y/o fiscalización.
- El impacto que generan las acciones del organismo a fin de reducir el número de contribuyentes que incumplen con las obligaciones del régimen de seguridad social.

h.4) Para el caso de las iniciativas –proyectos de mejoras– el plan prevé su vigencia temporal por trimestres, pero no exhibe grados de avance preestablecidos, recursos estimados u otros indicadores de magnitud y cumplimiento. Por su parte, el reporte de seguimiento de iniciativas aportado exhibe como centro del análisis, de aquellas en ejecución, la etapa y la definición de hitos del proceso con sus fechas de inicio y de finalización, sin advertirse la relevancia de cada uno de ellos en el proyecto.

i) A partir de los objetivos planteados y las metas previstas en el PG, se advirtió que, respecto de la materia de recursos de la seguridad social (cuya recaudación estimada ascendía al 16,44 % del total previsto para la entidad), se pone énfasis en fortalecer la gestión de recaudación y cobranza, sin observarse un énfasis similar respecto de las acciones destinadas a disminuir la evasión en dicha

materia, observándose, asimismo, que en el caso de verificaciones e investigaciones no se desagrega la participación de seguridad social en la meta establecida.

La AFIP, en su descargo, informó que ha incorporado expresamente en el plan de gestión 2005 un objetivo vinculado a combatir la evasión en materia de recursos de la seguridad social.

2. Distribución de la recaudación

a) No se cuenta a la fecha con manuales de procedimientos normatizados a fin de reglar las distintas actividades del proceso de distribución. Las áreas responsables poseen manuales de elaboración propia que a la fecha no se encuentran normados en el marco de instrucciones de trabajo.

En tal sentido, no se obtuvo evidencia de una intervención del Departamento de Coordinación y Procedimientos, el cual posee la acción de “entender en la elaboración de las normas que propongan el diseño y las modificaciones de los procedimientos administrativos de competencia del departamento, así como también en las propuestas de reforma de la estructura organizativa”. A su vez, dentro de las tareas que debe realizar se describe que debe “intervenir en el diseño y modificación de los procedimientos administrativos, a fin de mejorar su efectividad, simplificación y uniformidad”.

Asimismo, se observa que los manuales existentes:

- No poseen una normalización que permita establecer no sólo las acciones a desarrollar, sino las obligaciones de cada uno de los responsables de las tareas definiendo “conductas esperadas”.

- Su elaboración responde a la visión de quien es directo responsable de la realización de las tareas, sin la intervención de un área con una visión sistémica de los circuitos de la entidad –dado que las acciones de la mentada dirección se vinculan con otras áreas de la AFIP– que contemple estándares generales de diseño de circuitos y elaboración de manuales, y la aplicación uniforme de los preceptos que en materia de control interno estableciera la Sindicatura General de la Nación a partir de su resolución 107/98. En tal sentido, la intervención de un área con dicho perfil debe buscar la racionalización de los procesos e incluso de la estructura orgánica funcional.

La iniciativa que ha tomado la Dirección de Gestión de la Recaudación de los Recursos de la Seguridad Social en cuanto a la elaboración de manuales, necesidad también planteada por la UAI, ha tenido como sustento las actividades que las áreas se encontraran desarrollando. En tal marco, el sector ha confeccionado 15 manuales de procedimientos por temática y se encuentra en instancia de elaboración y en algunos casos de redefinición de los manuales de procedimiento de los sistemas de control financiero.

En tal orden de ideas, se plantea entre los objetivos para la determinación del SIGER –Sistema de Gestión de Rezago– que la entidad planea adoptar, la necesidad de identificar procesos claves de la recaudación de los recursos de la seguridad social, construyendo el mapa global de los procesos de recaudación y elaborando matrices de relaciones que permitan asociar los procesos con las tareas, la normativa, las áreas y los sistemas correspondientes.

b) Existen procesos desarrollados que buscan la obtención de información hábil que permita la posterior distribución, los cuales exhiben:

- Ausencia de integración de los sistemas de registración de la recaudación con aquellos vinculados a la gestión administrativa de los recursos para su distribución.

- Control de la recaudación percibida y de las transferencias efectivizadas a partir de los extractos bancarios –en soporte de papel–, existiendo un proceso similar –pero con información bancaria digitalizada– en el Departamento de Administración de la Recaudación, exhibiéndose nuevamente la falta de integración de sistemas, además de la subutilización de información procesada y una reiteración de tareas aunque con objetivos distintos.

En tal sentido, la Dirección de Gestión de la Recaudación de los Recursos de la Seguridad Social practica controles sobre los datos informáticos de los sistemas de recaudación relevados en la página web de la Dirección de Informática Tributaria y los enviados por Dirección de Informática de Seguridad Social, que carga en los sistemas propios de administración de fondos del SIJP a efectos de convalidarlos con la información que en forma paralela se recibe en soporte de papel (datos de control o comprobación).

Por su parte, a partir de la información contenida en los extractos bancarios de las cuentas puentes recaudadoras de seguridad social (BNA), se busca actualizar los saldos en el sistema de administración de fondos del SIJP, a partir de los cuales se practica la distribución con la información propia de recaudación proporcionada por las áreas informáticas de la AFIP, contemplando los distintos movimientos de percepciones y de distribución ordenados en días previos por la dirección.

En atención a lo expresado, el sistema de administración de fondos del SIJP funciona como un sistema independiente del sistema de registración de la recaudación (SISREC), procesando ambos información propia de seguridad social y de origen bancario.

El organismo, en su descargo, informó que en el marco del desarrollo del nuevo sistema de control financiero, incluido en el plan de gestión 2005, se ha iniciado el proceso de evaluación para la integración de alguno de los sistemas referidos, sin perder el objetivo principal de distribuir lo recaudado, en tiempo y forma.

c) El sistema contable de la recaudación (SISREC) no contempla la registración de las reversiones y ajustes realizados en dicho proceso. Dicho detalle se incluye en el sistema de administración de fondos del SIJP que, como se mencionara, no se encuentra integrado y no posee actividades de conciliación periódica entre los mismos, limitándose en la carga del SISREC a utilizar las órdenes de distribución para validar los débitos en las cuentas bancarias.

Asimismo, se evidencia que ajustes de recaudación a distribuir producidos en el mentado proceso pueden no poseer impacto en el SISREC.

d) Para el año 2005, la Dirección de Gestión de la Recaudación de los Recursos de la Seguridad Social proyecta establecer mayores controles por oposición en relación a los procesos de determinación de la distribución y efectivización de la misma; no obstante, no se obtuvo evidencia de que exista una compatibilización de ello con la licitación pública 119/03 en curso cuyo objeto contempla la adquisición, instalación y puesta en producción de un “sistema integral de gestión económica financiera”. Tampoco que el sistema de registración a desarrollarse contemple la incorporación de las acciones de la citada área estructural como demandante de datos y proveedor de información de decisiones adoptadas.

e) Actualmente, no se encuentra definido un proceso de concentración y racionalización de información de recaudación y distribución, como punto de acceso único y disponible para las diferentes áreas de la dirección y/o de los organismos beneficiarios.

Esto provoca, en la mayoría de las etapas del proceso de distribución, la transferencia de información de forma manual (incluyendo ya sea soportes magnéticos y/o soporte de papel), exigiendo controles de consistencia sobre los datos de entrada y salida de procesos, así como también la duplicidad en la generación del soporte de la misma información para los diferentes fines de cada área de la Dirección de Gestión de la Recaudación de los Recursos de la Seguridad Social.

Lo expuesto tiene correlato en la necesidad de una consideración completa de los circuitos administrativos del proceso de recaudación y distribución, que evalúe las necesidades de disponibilidad de datos para la ejecución de las distintas tareas y la racionalización en la producción y uso de la información.

En tal sentido, la dirección ha manifestado que se encuentra desarrollando el “...proyecto de ventanilla electrónica, procedimiento o servicio que agiliza el suministro de información, transparenta la gestión y libera recursos humanos, además de facilitar al usuario la posibilidad de tener un registro permanente de los archivos ya utilizados, pudiendo reiterar el uso de la información disponible (antes debía requerir un nuevo proceso y entregarle

datos en soporte magnético). Hoy se encuentran incorporadas a este servicio las AFJP y 80 obras sociales”. Asimismo, se informó que finalizado el mes de marzo del 2005 este procedimiento se encontrará implementado.

f) Se ha detectado la ausencia de procedimientos electrónicos de transferencia de información de distribución de recaudación y la aplicación de controles automáticos que garanticen la seguridad en la remisión de información entre la entidad, y el BNA (recepción de información de cuentas bancarias y emisión de órdenes de transferencias) o los organismos beneficiarios de la recaudación.

La remisión de información se realiza de forma manual en soporte papel y/o soporte magnético con débiles medidas de seguridad sobre la integridad de la misma.

Al respecto, la entidad ha aplicado controles elementales, vinculados al cruce de datos en soporte de papel, que, si bien buscan minimizar el riesgo, evidencian una evaluación limitada del mismo por la AFIP, considerando la importancia de la información en trato y lo poco significativo, frente a ello, de los costos de transferencia electrónica y de herramientas de seguridad de transmisión.

La dirección informó que se encuentra trabajando en la “...implementación de medidas de seguridad en el manejo de la información o datos para los procesos de distribución de fondos. Modificación de interfaces remitidas al BNA”, y buscó incorporar el certificado de seguridad digital sobre el soporte magnético remitido, pero AFIP y el BNA como entidades certificantes poseen incompatibilidad de los sistemas utilizados que ha dificultado su implementación.

g) Los sistemas que se utilizan para efectuar el proceso de distribución, como ya lo observara la UAI, no poseen la definición de perfiles de usuarios para el acceso a la información por parte de los diferentes usuarios autorizados, por lo tanto todos tienen acceso a la totalidad de los datos sin poder identificar derechos diferenciados considerando distintos niveles de autorización y de responsabilidad.

Lo observado por esta AGN ha sido contemplado, según lo informado en el descargo de la entidad, dentro de las definiciones del nuevo sistema de control financiero, destacando que oportunamente se ha dado principio de ejecución a la tarea de implementación, que fue incluida en el plan de gestión 2005.

h) Respecto a la existencia de fondos no distribuidos denominados “rezago”, la entidad ha informado que se encuentran motivados en:

- Error de nómina salarial.
- Pago mal imputado.
- Error en el pago.
- DD.JJ. mal presentadas.
- CUIL inexistentes.

Se advierte la existencia de situaciones, como el incremento de recaudación y/o declaración de contribuyentes, o la implementación de regímenes de excepción (verbigracia: retenciones, regularizaciones de pagos o reempadronamientos), que inciden en el incremento de los saldos de rezagos y que, si bien la entidad entiende que no es motivado en razones endógenas al sistema de distribución, exhiben que las decisiones propias en materia recaudatoria poseen efecto directo sobre el particular sin observar que esas medidas se encuentran acompañadas por mejorar en los procesos de captura de datos.

En tal orden de ideas, los cambios de normativa con tales metodologías de excepción o tratamiento diferencial (verbigracia: empresas emisoras de vales alimentarios y cajas de alimentos –resolución general 1.557 AFIP, empresas de limpieza; resolución general 1.556 AFIP, AFA, clubes de fútbol; decreto 1.212, tabacaleros de Salta y Jujuy; resolución general 1.727 AFIP–), implican un procesamiento administrativo de mayor complejidad por la interrelación de información de distintas fuentes, actuando como motivadores del incremento de rezagos.

No obstante, debe señalarse que no se obtuvo evidencia de un análisis cuantitativo sobre los motivos del rezago, ya que, más allá de la identificación conceptual de ciertas causales, cualquiera sea su origen, no hay una clara definición o tipificación de los motivos ni un procedimiento para su tratamiento específico a partir de los sistemas informáticos. A efectos de disminuir los montos de rezago, la entidad informó que se están instrumentando las siguientes acciones:

- Soluciones uno a uno, a realizarse de forma manual.

- Soluciones que la entidad entiende como integrales, como ser, reafectaciones automáticas, claves de alta temprana, reformulación del sistema de control de rezago, régimen de registración simplificado.

En tal sentido, si bien existen desarrollos caracterizados por el ente como soluciones integrales que permitirían disminuir el rezago, al presente no ha determinado un enfoque global de trabajo que apunte a mitigar los hechos que dan lugar a la generación de fondos pendientes de distribución y que han de contemplar la captura de datos en los procesos de recaudación.

Por su parte, el organismo informó que para el año 2005 se prevé un proyecto de tratamiento de rezagos –sistema de control de rezagos– cuyo objetivo, conforme a los antecedentes aportados “...es el de administrar la información de casos en rezago que se estima será provista en forma completa por esa Dirección Informática, hoy sólo se provee información sobre algunas causales de rezago (DD.JJ. faltantes e inconsistentes, agentes de retención, moratorias decretos 1.384 y 338)...”.

i) Si bien la instrucción general 1, que regla la existencia de anticipos a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y otros organismos de la seguridad social, representa una medida para disminuir los fondos pendientes de distribución (montos transferidos que no se encuentran nominados, quedando a la espera de su posterior nominación y transferencia efectiva a la cuenta del beneficiario), no se obtuvo evidencia de que exista una registración contable diferenciada y una imputación posterior al tiempo de la oportuna nominación en las áreas competentes de la registración de la recaudación, independientemente de que el sistema de administración de fondos del SIJP lleve un registro de los anticipos efectuados y su posterior nominación, al igual que la Dirección de Informática de Seguridad Social.

j) En lo que se refiere a reafectaciones de pago, la Dirección de Gestión de la Recaudación de los Recursos de la Seguridad Social desarrolló la primera etapa del proyecto de procesos automáticos de reafectaciones de pago (a través de un procedimiento informático) a fin de corregir errores de imputación en el pago realizado a partir de los valores que arrojan las declaraciones juradas canceladas, disminuyendo los fondos sin distribuir de las cuentas recaudadoras y buscando evitar el ingreso de reclamos por parte de los contribuyentes y los distintos usuarios del SIJP (resoluciones generales 1.599/03 y 1.790/2004 AFIP). Cabe aclarar que el artículo 5º de la citada resolución general 1.599/03 establece que la aplicación del procedimiento que se dispone es gradual y optativa para la AFIP.

Desde el punto de vista de la resolución de trámites, en la normativa no se detalla un procedimiento mediante el cual sea posible realizar un control sobre las reafectaciones efectuadas de forma tal que ante cualquier consulta del contribuyente se disponga de un registro de las operaciones efectuadas de oficio por el organismo sobre su declaración jurada, así como tampoco contempla una formalización de las decisiones adoptadas con intervención de autoridad competente ni la implementación de actividades de control especiales en orden al riesgo que evidencia este tipo de proceso de excepción.

La reimputación de oficio de lo recaudado por recursos de la seguridad social, aún sin notificación al contribuyente, podría evitar reclamos de ellos y los distintos usuarios del SIJP. Sin embargo, la aplicación de la citada resolución, en los términos normativos, no obsta la responsabilidad del depositante, cuyo tratamiento administrativo por la entidad puede ser motivo de acciones de control o fiscalización.

k) Respecto a los fondos que quedan pendientes de distribución en caja de ahorro en el Banco de la Nación Argentina por aportes de seguridad social (\$ 26,1 millones al 11/04) y que generan inte-

reses, no existe una normativa que establezca un criterio de asignación o distribución de los mismos. La entidad ha manifestado que actualmente estos intereses alcanzan a \$ 2,3 millones, los cuales prorrateados respecto de la distribución realizada representan un importe inmaterial que resulta de difícil asignación por su cuantía.

l) Existen dos áreas de la entidad con facultades, aunque en un caso acotadas, para operar con las cuentas bancarias recaudadoras de los recursos de la seguridad social. No obstante, no fue aportada la normativa interna que regule las mismas, determine claramente las responsabilidades de los distintos funcionarios y las actividades de control respectivas. En tal sentido, la entidad informó que:

– Funcionarios de la Dirección de Gestión de la Recaudación de los Recursos de la Seguridad Social poseen facultades respecto al proceso de “distribución” de recursos de la seguridad social. Así, pueden efectuar los débitos en cuentas recaudadoras y su transferencia a cuentas de entidades de seguridad social, a través de códigos de organismos que el citado banco asocia con las cuentas de origen y destino de los fondos a transferir, no así respecto de otras transacciones en dichas cuentas recaudadoras.

– Funcionarios de la Dirección de Presupuesto y Finanzas poseen la facultad de operar dichas cuentas, autorizando créditos y débitos por medio de notas bancarias.

3. Atención de reclamos de usuarios del SIJP.

a) La entidad no cuenta con manuales de procedimientos que rijan las actividades vinculadas con la gestión de las distintas temáticas factibles de reclamos, si bien se informó que la División de Atención de Reclamos de Usuarios del SIJP cuenta con resoluciones generales, instrucciones generales, dictámenes e informes que respaldan las actuaciones particulares.

En atención a lo manifestado, las normativas en cuestión se refieren a procesos específicos de resolución de reclamos, como ser corrección de CUIL erróneos (resolución general 1.264/2002 AFIP), corrección masiva de CUIL por Internet (resolución general 1.583/2003 AFIP), entre otros, sin contemplar la totalidad de casos que pueden presentarse como reclamos (verbigracia: falta/diferencia de transferencia de aportes), ni determinar las actividades y tareas, responsabilidades, plazos de resolución, controles y documentación a efectos de gestionar el reclamo, toda vez que establecen pautas sobre el comportamiento del administrado.

Se evidencia la falta de un tratamiento estandarizado para la gestión de reclamos, el cual implica disponer de un proceso de tipificación de causas y de aplicaciones informáticas que lo soporte posibilitando un seguimiento de los mismos. La entidad, en la

actualidad, utiliza el sistema de gestión de actuaciones (SIGEA) para el registro de las tramitaciones iniciadas; no obstante, la citada división debe complementarlo a través del registro de información adicional en planilla de cálculo.

Sobre el particular, fue informada la existencia de un proyecto para estandarizar la gestión de reclamos, considerando establecer una tipificación de los mismos y una aplicación informática específica para su seguimiento que se estima se finalizará en el 2005. La entidad, en su descargo, informó que incorporó en el plan de gestión de dicho ejercicio un proyecto de implementación de un sistema de gestión de reclamos en tal sentido.

Asimismo, existe, entre los proyectos en estudio, la confección de las instrucciones generales operativas de trabajo, dejando de utilizar por analogía las instrucciones generales en materia impositiva, para ser aplicadas en los casos de devoluciones de fondos producto de:

– Excedentes o saldos a favor de retenciones no aplicadas.

– Excedentes de aportes (IG 52 SAFJP).

– Saldos a favor producto de depósitos efectuados por los contribuyentes en los casos de apelaciones a la Cámara de Seguridad Social con sentencia en contra del fisco.

Por otra parte, respecto del reclamo de transacciones bancarias faltantes, también fue informado que se halla en instancia de redefinición y puesta en funcionamiento un sistema definitivo que reemplace el esquema de tratamiento actual caso por caso a partir de la confección de expedientes.

b) La entidad, en el curso del año 2004, ha implementado el proyecto denominado “Mis aportes”, con el cual es posible que se vea afectado el flujo de reclamos (aspecto que en esta instancia no puede determinarse en orden a la oportunidad de implementación), generando un incremento para el cual la entidad debería poseer un esquema de respuesta predeterminado y debidamente estructurado a partir de normas internas o manuales, respecto de lo cual no se obtuvo evidencia, si bien fue informado que se incorporaron 80 puestos de trabajo a la central de atención telefónica y se consideró la inclusión de preguntas más frecuentes en la página de Internet institucional.

4. Comisiones bancarias y gastos de recaudación.

a) Las leyes 25.345 y 25.401, modificatorias del artículo 2° del decreto 2.741/91, establecen que la transferencia de fondos a los organismos beneficiarios se debe realizar previa deducción del porcentaje que se determine para la atención del gasto que demanden las funciones encomendadas a la AFIP. No obstante, se evidencia un tratamiento distintivo de los beneficiarios finales en cuanto a la aplicación del recuperado de comisiones bancarias y gas-

tos de recaudación, y, consecuentemente, surgen diferentes riesgos vinculados al cobro e incluso ausencia de recupero de gastos. Mensualmente, las comisiones que las entidades bancarias deducen, en forma diaria, de los montos transferidos a la AFIP y los gastos administrativos de recaudación y distribución (por aplicación del decreto 863/98) son debitados de la distribución de los recursos de la seguridad social que la AFIP efectúa (verbigracia: ANSES y ART), con excepción de las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP) y las obras sociales. A las AFJP el ente les remite notas informándoles el monto de comisiones bancarias y gastos administrativos de recaudación y distribución que deben depositar en una cuenta especial de la AFIP. Por su parte, a las obras sociales la entidad les deduce las comisiones bancarias y no les cobra el gasto de recaudación y distribución.

En la distribución diaria de fondos a las entidades beneficiarias se remite el monto total de lo depositado por el contribuyente, sin deducir las citadas comisiones bancarias que son soportadas transitoriamente por los fondos acumulados en concepto de rezago en las cuentas recaudadoras de la seguridad social hasta su recupero.

Según fuera informado por el organismo, a partir de reuniones mantenidas entre la Subdirección de Recursos de la Seguridad Social, la Dirección de Asuntos Legales y Administrativos y la Dirección de Presupuesto y Finanzas, se propuso evaluar la adecuación del cobro de la comisión conforme a lo dispuesto en la normativa vigente; es decir, unificar el proceso de cobro para todos los operadores de seguridad social destinatarios de fondos de la seguridad social, neteándose las comisiones en la distribución diaria y abonándose el gasto en forma previa a las transferencias correspondientes, aspecto no implementado al presente. Así también la AFIP informó, en su descargo, que se encuentra evaluando los alcances de la aplicación de la ley 25.085 (B.O. 4/5/1999), en la que se estipuló una retención del 2, 5 % sobre el total de lo recaudado por los fondos del monotributo.

b) La determinación del monto que en concepto de comisión bancaria (costos de recepción, conservación y rendición de DD.JJ. y el servicio de cobranza) resulta de aplicar a la suma total debitada por las instituciones recaudadoras durante un mes un porcentaje equivalente a la participación que le cupo a cada uno de los operadores de la seguridad social en la distribución de los recursos en dicho período.

Dicho esquema de distribución de comisión bancaria utilizado para su cobro a los entes beneficiarios, produce que la asignación del total de las comisiones bancarias relacionada a la recaudación de un mes se efectúe por la distribución realizada en el mismo que, por un lado, puede incluir recaudación del período y de períodos anteriores, y, por otro,

generar rezagos que serán distribuidos en el futuro. Si bien la inequidad producida podría compensarse en el tiempo, el cálculo utilizado exhibe inconsistencia conceptual.

c) La AFIP practica el recupero de comisiones pagadas a las entidades recaudadoras y, asimismo, el cobro de una comisión por gestión de distribución del 0,5 % sobre distribución neta de comisiones bancarias. No se obtuvieron antecedentes de evaluaciones practicadas para la determinación del citado 0,5 % (decreto 2.741/91 modificado por las leyes 25.401 y 25.345), teniendo en consideración que la normativa que autoriza su cobro contempla la fijación de una comisión de "hasta" el porcentaje de ley para la atención de los gastos que demande la gestión del ente en materia de recaudación de los recursos de la seguridad social. Por otra parte, existen controversias en sede judicial por causas iniciadas por las entidades beneficiarias por recupero de comisiones cobradas por la Administración Federal de Ingresos Públicos por aplicación del decreto 863/98 al que consideran inconstitucional (55 causas judiciales informadas por un monto reclamado \$ 48.228 miles –siendo éste un importe mínimo aproximado por existir causas con monto indeterminado–).

Sobre el particular, cabe señalar que, previo al dictado del decreto aludido, la AFIP solamente efectuaba deducciones por gastos al régimen público de reparto, para luego iniciar el cobro al resto de los operadores. La Corte Suprema de Justicia de la Nación, con fecha 21 de noviembre del 2000, en los autos "Berkley International ART S.A. c/E.N (MEyOSP) decreto 863/98 s/amparo ley 16.986", resolvió la inconstitucionalidad de dicho decreto, considerando que la comisión por el servicio de recaudación de los recursos de la seguridad social a las ART constituye una tasa que viola el principio de reserva legal que establece la competencia exclusiva del Congreso de la Nación en materia tributaria.

La ley 25.345, en su artículo 14, ratificó el decreto 863/98 y facultó al Poder Ejecutivo a fijar una comisión de hasta el 0,7 % del total de la recaudación correspondiente a los aportes personales destinados al régimen de capitalización de la ley 24.241 y de las contribuciones patronales de la ley 24.557. Con posterioridad, la ley 25.401 prescribió una deducción a determinar de hasta 0,5 % que se determine para la atención del gasto en cuestión.

Asimismo, existen montos adeudados por las entidades beneficiarias que pueden poseer vinculación directa con la necesidad de normas aclaratorias del esquema actual y, simultáneamente, con la solución de las controversias referidas (el saldo de crédito de la AFIP con las AFJP, por el período 8/1998 al 3/2004, asciende a \$ 13.489 miles).

5. Acciones de control de la recaudación.

a) Las actividades de control desarrolladas poseen como basamento, esencialmente, lo declarado

por los contribuyentes, por ende las acciones tienden a verificar la certeza de la información brindada por los mismos respecto de sus obligaciones, alcanzando la omisión de declaración.

En tal orden de ideas, no se observa la existencia de lineamientos establecidos tendientes a la detección de trabajo no registrado, especialmente cuando toda la actividad no se encuentra registrada, aun en el entendimiento de que un accionar en tal sentido ha de demandar una política específica, tareas de inteligencia acordes y disponibilidad de recursos, probablemente en número relevante.

El plan operativo específico de la Dirección de Gestión de la Fiscalización de los Recursos de la Seguridad Social se encuentra plasmado en tres iniciativas tendientes a dotar de elementos a las áreas operativas a fin de mejorar el accionar fiscalizador:

– Primera iniciativa: utilización de información obrante en las bases de datos de la AFIP para la generación de casos en las áreas operativas,

– Segunda iniciativa: instrumentación de procedimientos con los distintos actores que se encuentran vinculados a la seguridad social tendientes a incrementar el riesgo potencial en los contribuyentes con motivo de incorporar mayores actividades de control, fundamentalmente empleo no registrado.

– Tercera iniciativa: creación de herramientas que faciliten el accionar de las áreas de fiscalización, en forma coordinada con la Subdirección General de Fiscalización. La entidad ha realizado distintas acciones en cumplimiento de las iniciativas plasmadas precedentemente, especialmente a partir de la gestión de la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social, de reciente conformación que definiera, esencialmente, cruces informáticos que aporten a las áreas operativas de fiscalización e investigación –que no dependen de ella– elementos para su accionar.

En tal sentido, sólo la citada dirección cuenta con un reducido cuerpo de inspección que realiza tareas de campo para comprobar los cruces que se han diseñado –descargan entre ocho a diez inspecciones por mes, por lo que no se le establecen metas en este sentido–. Al mismo tiempo, se busca realizar acciones que permitan atraer a los beneficiarios finales como principales controladores del resultado de lo recaudado, mostrando el inicio de esa tendencia con la implementación de la herramienta “Mis aportes” (previamente referida). Esta auditoría, como previamente se expuso, ha tomado conocimiento de los distintos desarrollos efectuados por la dirección; a la fecha del presente informe, se observa que los mismos tienden a una primera aproximación respecto de los controles a tener en cuenta en el ámbito de la seguridad social –temática abordada por la estructura actual a partir del ejercicio 2003–.

Al mismo tiempo, no se obtuvo evidencia de que exista una red inteligente que permita el aprovecha-

miento de datos de diferentes orígenes que tenga como objetivo central detectar y minimizar el empleo no registrado, permitiendo que las acciones o controles existentes tengan un alcance mayor, sin que las mismas se direccionen, casi exclusivamente, hacia un universo efectivamente conocido por el organismo –el declarado por el contribuyente–.

La entidad, al efectuar su descargo, señaló como lineamiento general a la resolución conjunta 91/03 ST, 5/03 SSS y 1.552/03 AFIP. Si bien dicha normativa tiene como objetivo la coordinación de acciones de entidad públicas en la detección de empleo no registrado, la presente temática no fue explícitamente referida en el PG vigente en el 2004. Adicionalmente, aportó información estadística de su gestión en relevamientos efectuados con personal propio en domicilios comerciales en el marco del citado acto administrativo en el período 9/03 a 12/04, y expuso que el PG del 2005 ha establecido lineamiento con respecto a la temática de detección de empleo no registrado en un universo no conocido por AFIP.

b) No existen metas planificadas específicas vinculadas al resultado de los cruces informáticos puestos a disposición de las áreas operativas por la Dirección de Gestión de Fiscalización de los Recursos de la Seguridad Social (Digfrss).

Por su parte, la normativa no contempla la responsabilidad de justificación explícita en la selección o descarte de potenciales casos a investigar determinados por la Digfrss, lo cual no permite definir una discrecionalidad limitada de quien tiene la potestad de decidir, aun en el marco del debido cumplimiento de las metas fijadas en el PAF.

Las distintas instrucciones generales (verbigracia: instrucciones generales 672/2003, 695/2004, 701/2004, 715/2004 DiPyNF) que definen metodologías de trabajo vinculadas a cruces diseñados en el ámbito de la Digfrss, expresan que han de ser ejecutadas las fiscalizaciones “...en el marco del plan anual vigente, conforme a la capacidad operativa de cada jurisdicción involucrada”, considerando “...un ágil diligenciamiento y tramitación, de ser posible”, “...considerando como criterio de preponderancia la mayor cuantía de empleados con presuntas irregularidades” o “...conforme la disponibilidad de recursos humanos...”. El concepto de seguridad social se encuentra incorporado junto con otros tributos en la mecánica general de las fiscalizaciones, sin perjuicio de contar con procedimientos específicos. En tal sentido, la fuerza fiscalizadora se encuentra en las áreas operativas de acuerdo al concepto de “agencia única” recaudadora de tributos.

Por otra parte, si bien se observa una tendencia a establecer metas en función de unidades físicas, la existencia aún de metas respecto de los promedios de ajuste por acción de control hace que posea influencia relevante en las decisiones de fiscalización la cuantía monetaria del posible ajuste. A

ello se adiciona la dificultad que exhibe la materia de seguridad social producto de la vasta normativa y la atomización de las partidas a constatar y que los montos determinados en general poseerían magnitudes inferiores si se los compara con tributos como IVA o impuesto a las ganancias.

Ello posee como efecto la dificultad operativa para generar acciones que si bien no posean un resultado financiero inmediato impacte en la creación, en el sujeto obligado en la materia, de la percepción de riesgo frente al incumplimiento.

Adicionalmente, consultada la Digfrss sobre la capacitación específica actual del plantel de recursos humanos disponible para abordar inspecciones y/o investigaciones en la materia, se expresó que no se cuenta con datos excepto por la existencia de grupos puntuales destinados a esta materia.

La Digfrss posee, para supervisar la efectiva ejecución de las tareas de fiscalización, los reportes de controles de gestión en cuanto a la cantidad, actuando en última instancia, más allá de poseer información desagregada, como un control global cuantitativo de cumplimiento y, en orden a las facultades que posee, su gestión debe dirigirse a consensuar el direccionamiento de acciones.

En lo que respecta a la calidad de las tareas de fiscalización, sobre la base de idéntico fundamento, el control descansa en el accionar de la UAI, sin obtenerse evidencia de la existencia de actividades de control adicionales sobre el particular, con hincapié en las decisiones de fiscalizar o no fiscalizar.

Lo expuesto en el presente apartado limita la posibilidad de implementar el enfoque que desde la Digfrss quiera otorgársele a la función de control del universo de sujetos obligados en la materia.

c) Si bien la Digfrss cuenta con misiones y funciones que contemplan la responsabilidad de investigar el comportamiento de empleadores a nivel zonal y/o sectorial a fin de dirigir las diferentes propuestas de operativos de fiscalización y de desarrollar investigaciones tendientes a establecer sectores con presunto interés fiscal en materia de seguridad social, no se obtuvo evidencia respecto de un proceso estructurado de análisis de información que tenga por objeto la ejecución de esos estudios sectoriales a fin de poder establecer estrategias de control. No obstante, se comenzaron estudios en el rubro de limpieza, que implica mano de obra intensiva y se halla sujeto a régimen de retenciones.

A su vez, tampoco se obtuvo evidencia de la existencia de antecedentes de estudios sectoriales de otras áreas que contemplen específicamente la temática de seguridad social, más allá de su consideración en instrucciones de carácter general. Asimismo, no se observó la existencia de esquemas de coordinación directa entre la dirección aludida con la Dirección de Análisis de Fiscalización Especializada, que cuenta con la responsabilidad primaria de

dirigir, coordinar y supervisar las acciones tendientes a comprobar el grado de cumplimiento de las obligaciones tributarias y previsionales por parte de los contribuyentes y/o responsables, mediante el desarrollo y la aplicación de programas de fiscalización por sectores.

d) Las resoluciones conjuntas 91/03, 05/03 y 1552/03, de la Secretaría de Trabajo, la Secretaría de Seguridad Social y la Administración Federal de Ingresos Públicos, establecen la ejecución de relevamientos por parte de la AFIP y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a fin de detectar la informalidad en el trabajo.

Internamente, la entidad dictó un conjunto de instrucciones a fin de regular su aplicación (instrucciones generales 02/03 Digfrss, 01/03 DNRF, 01/03 DNPSS, 672/03 DIPYNF y 675/03 DI PYNF).

En el marco de dicha normativa, la entidad informó que, de los relevamientos con intervención del ministerio, recibió los antecedentes de 7.412 casos, habiendo sometido ella a revisión 6.073 casos, de los cuales, a la fecha, surge:

- 675 casos: analizada la documentación en cuanto a su formalidad, se devolvieron al ministerio en razón de detectarse errores insalvables en la confección de las actas de los relevamientos.

- 5.398 casos (9.859 empleados en condiciones irregulares): remitidos a las direcciones regionales a los fines de labrar las actas de inspección correspondientes. De ellos al 31/12/04 surgen:

- 2.869 casos: trabajados con ajuste determinado por \$ 23.089 miles (regularizados voluntariamente por parte del contribuyente por \$ 1.775 mil).

- 719 casos: desistidos por bajo interés fiscal.

- 1.810 casos: sin tramitación en AFIP.

Sobre la aplicación de la presente normativa debe señalarse:

- La cuantía de casos irregulares detectados exhibe como exiguo el resultado de los procesos de relevamientos implementados por el ministerio por la normativa en trato, considerando los diversos estudios existentes en cuanto a la magnitud del trabajo no registrado. El 33,5 % de los casos puestos a disposición de las direcciones regionales no fue sometido a tramitación interna. Como se expresara en apartados previos, dichas direcciones no poseen la obligación de intervenir en los casos relevados, toda vez que la instrucción interna prescribe que han de realizar el diligenciamiento y la tramitación de los mismos "...de ser posible".

- La ausencia de una efectiva culminación de los relevamientos en orden a la normativa implica el debilitamiento de esta herramienta como mecanismo generador de ambiente de control respecto del universo de sujetos con obligaciones en materia de seguridad social. Al presente se encuentra pendiente de reglamentar la aplicabilidad y ejecución de la ley

25.877 en cuanto al Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (Sidityss) – cumplido el plazo establecido por su artículo 38–, que exhibe situaciones de concurrencia de facultades entre la AFIP y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Es así que en su artículo 36 de la ley faculta al ministerio a verificar y fiscalizar el cumplimiento por parte de los empleadores de las obligaciones de declarar e ingresar los aportes y contribuciones sobre la nómina salarial que integran el Sistema Unico de la Seguridad Social, y el artículo 37 a aplicar, en oportunidad de verificar infracciones, las penalidades, la tipificación, los procedimientos y el régimen sancionatorio que, a tal efecto, aplica la AFIP, para posteriormente remitirle las actuaciones a ella para la determinación, notificación, percepción y, en su caso, ejecución de la deuda.

f) Conforme a lo establecido en el PAF 2004, la Digfrss debe coordinar el Registro Centralizado de Fiscalizaciones de la Seguridad Social a partir de información del organismo y de la provista por otros organismos e instituciones competentes en la temática relativa a la fiscalización de los recursos de la seguridad social y valorar los resultados obtenidos en la gestión de fiscalización de los recursos de la seguridad social. No obstante, la Digfrss informo que no posee un registro en tal sentido.

Asimismo, dicha dirección entiende que es de esperar que el sistema de seguimiento de fiscalizaciones (SEFI) cumpla dicha función, toda vez que operativas todas las fases de implementación habría de poseer información sobre fiscalización, determinación de cobranzas e indicadores de gestión.

En atención a lo expuesto y en función a las características propias del SEFI, el mismo no contemplaría el alcance del mencionado registro, ya que el SEFI constituye un sistema de acciones propias del organismo sin considerar acciones relacionadas con otros organismos competentes en materia de seguridad social.

Sobre esta base, la AGN efectuó las siguientes recomendaciones:

1. Planificación.

a) Contemplar la elaboración de una planificación estratégica a mediano y largo plazo con sus especificidades.

b) Impulsar la aplicación de una metodología de trabajo estandarizada y normada para la planificación, control, evaluación y tratamiento de desvíos.

c) Confeccionar el plan de gestión utilizando una visión integral de la organización, que contemple la totalidad de las tareas que las diferentes áreas desarrollan.

d) Considerar la vinculación directa entre el plan de gestión y el presupuesto de la entidad, e implementar un sistema de contabilidad de costos que

permita evaluar, entre otros aspectos, los costos de las decisiones asumidas en dicho plan.

e) Determinar una articulación entre lo planificado y las instrucciones de trabajo operativas, de forma tal de limitar la discrecionalidad en la ejecución de las metas establecidas.

f) Definir parámetros de determinación de indicadores y, al mismo tiempo, establecer indicadores que permitan medir el seguimiento del cumplimiento de los objetivos planteados en los planes de gestión, anual de fiscalización y anual de recaudación, no sólo en términos de cantidades o relaciones, sino también en base a niveles de eficiencia, eficacia y efectividad.

Asimismo, incorporar en el seguimiento de los proyectos de mejora información referida a grados de avance preestablecidos, recursos estimados y otros indicadores de magnitud y cumplimiento.

g) Propiciar una mayor significatividad de la materia seguridad social dentro de los objetivos y metas plasmados en el plan de gestión, considerando todos los aspectos que contempla esta temática.

2. Distribución de la recaudación.

a) Establecer manuales de procedimiento en el marco de un proceso estandarizado y normatizado para la confección y aprobación de los mismos.

b) Implementar un sistema integrado que vincule la información propia del proceso de recaudación con aquella vinculada a la gestión administrativa de los recursos para su distribución, de forma tal de evitar la subutilización de información procesada y una reiteración de tareas entre áreas.

c) Considerar en el sistema contable de la recaudación la registración discriminada de las reversiones y los ajustes realizados en el proceso de distribución.

d) Evaluar la posibilidad de incluir en el proyecto del Sistema Integral de Gestión Económica Financiera las acciones desarrolladas por la Dirección de Gestión de la Recaudación de los Recursos de la Seguridad, área demandante y a la vez proveedora de datos.

e) Impulsar acciones tendientes a facilitar el acceso a los datos necesarios para la realización de distintas tareas y a racionalizar la producción y uso de la información, en el marco de los circuitos administrativos del proceso de recaudación y distribución normatizados.

f) Evaluar la implementación de procesos electrónicos de transferencia de información con las medidas de seguridad necesarias que aseguren la integridad de la misma.

g) Incorporar en los sistemas que se utilizan para efectuar el proceso de distribución, perfiles de usuarios a través de los cuales se establezcan distintos niveles de autorización y responsabilidad para la ejecución de las tareas comprendidas en dicho proceso.

h) Contemplar la ejecución de estudios que permitan tipificar los distintos motivos que generan el rezago, identificando el origen y naturaleza de los mismos. Considerar mejoras en la captura de datos al tiempo de tomar decisiones en materia recaudatoria.

i) Evaluar la posibilidad de disponer dentro del sistema de registración contable de la recaudación el detalle de las operaciones relacionadas con los anticipos de fondos efectuados en el proceso de distribución.

j) Incorporar un registro especial de las operaciones efectuadas por parte del organismo en el proceso de reafectaciones automáticas, como actividades de control especiales a la luz del riesgo inherente que la entidad identifique. Asimismo, considerar los efectos de las reafectaciones en el marco de la necesidad de actos administrativos específicos, como con relación a la responsabilidad de los contribuyentes.

k) Contemplar la anticuación de las partidas “no distribuidas” al momento de su nominación y correspondiente distribución, aplicando la rentabilidad pertinente.

l) Limitar las áreas con acceso a cuentas bancarias, normatizando con claridad las facultades y notificándolas a la entidad bancaria.

3. Atención de reclamos de usuarios del SIJP.

a) Impulsar acciones tendientes a desarrollar un proceso de gestión de reclamos estandarizado con la correspondiente confección de manuales de procedimiento.

b) Efectuar estudios que permitan evaluar el impacto en la gestión de reclamos de aquellos proyectos que tienen como fin generar ambientes de control en la materia.

4. Comisiones y gastos de recaudación.

a) Uniformar los criterios de aplicación de comisiones y gastos bancarios en orden a la prescripción legal.

b) Reformular el esquema de asignación de las comisiones bancarias relacionadas a la recaudación a fin de evitar situaciones de posible inequidad.

c) Solucionar aspectos vinculados a la metodología de determinación de comisiones bancarias y gastos de distribución, teniendo en cuenta el recupero de los montos adeudados, y las contingencias negativas que pudieran presentarse en el marco de los litigios existentes o potenciales.

5. Acciones de control de la recaudación.

a) Impulsar el desarrollo de líneas de acción específicas tendientes a la detección de aspectos vinculados con la materia seguridad social que no se encuentren dentro del universo efectivamente conocido por el organismo –el declarado por el contribuyente–.

b) Contemplar acciones tendientes a lograr la operatividad de los lineamientos de control definidos respecto de la presente temática e internalizar en la entidad el concepto de seguridad social como el tercer pilar del organismo, a fin de evitar las limitaciones detectadas por esta auditoría respecto del desarrollo, aplicación y ejecución de acciones de control –con especial atención en acotar la discrecionalidad y documentar las decisiones de las distintas instancias–.

c) Establecer un proceso estructurado que tenga por objeto el desarrollo y ejecución de estudios sectoriales específicos en la materia, con la asignación de recursos acordes.

d) Determinar pautas específicas que establezcan el alcance y la obligatoriedad en el cumplimiento de las acciones previstas por las resoluciones conjuntas 91/03, 05/3 y 1.552 de la Secretaría de Trabajo, la Secretaría de Seguridad Social y la AFIP.

e) Impulsar el dictado de las reglamentaciones necesarias respecto de la aplicabilidad y ejecución de la ley 25.877.

f) Desarrollar y ejecutar los mecanismos necesarios para la creación y coordinación del registro centralizado bajo la órbita de la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social conforme a lo propuesto en el Plan Anual de Fiscalización 2004 AFIP.

Expediente O.V.-387/05 - Resolución AGN 136/05

La AGN procedió a auditar los estados contables de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) correspondientes al ejercicio cerrado el 31 de diciembre de 2004.

En base a la tarea realizada concluyó en que, sujetos a los ajustes que pudieran surgir de las distintas situaciones que describe y que se refieren a continuación en el presente, los estados contables de la Administración Federal de Ingresos Públicos presentan razonablemente en todos sus aspectos significativos la información al 31 de diciembre de 2004, de conformidad con las normas emitidas por la Contaduría General de la Nación.

1. El sistema computarizado de registración utilizado por la AFIP –Audint– concentra e integra la contabilidad patrimonial y la presupuestaria, generando las restricciones en el mismo, conforme a lo revelado en nota 9 a los estados contables, distorsiones en el proceso de reconocimiento e imputación de pasivos y su contrapartida en los resultados de los distintos ejercicios. Adicionalmente, no se encuentra integrado con la totalidad de los subsistemas que producen información susceptible de registro contable, siendo necesaria la utilización de procedimientos manuales con conciliaciones y controles asistémicos, tal es el caso de los bienes muebles y de consumo. Esta situación no nos per-

mitió aplicar la totalidad de los procedimientos necesarios para satisfacer de la razonabilidad de los saldos de los rubros indicados, expuestos en los estados contables.

2. De conformidad a lo revelado en nota 15 a los estados contables, la AFIP se encuentra en etapa de confección y/o actualización de los inventarios de bienes en condición de rezago y decomisados por operaciones de carácter aduanero, a efectos de su reflejo en nota a los estados contables. Esta circunstancia no nos permitió aplicar los procedimientos de validación pertinentes.

3. No se encuentra determinado, de conformidad a lo establecido en las resoluciones generales 665/99 y 1.265/02 AFIP, el destino final que corresponde asignar a los importes acumulados percibidos, neto de los pagos realizados, en concepto de servicios extraordinarios y tasa aeroportuaria que conforman el saldo de la cuenta 2.981/40 indicado en nota 3 a los estados contables.

Por otra parte, se han advertido debilidades de control en el proceso de liquidación de cargos, cobro a los operadores y cancelación a los agentes de la entidad de los servicios extraordinarios. Por tales motivos, no hemos podido aplicar la totalidad de los procedimientos que nos hubieran permitido analizar la razonabilidad de las imputaciones contables que se derivan de la operatoria señalada.

4. A la fecha de cierre se encontraba pendiente de resolución la incertidumbre revelada por la AFIP en la nota 9 a los estados contables, respecto de los reclamos efectuados por las empresas prestadoras de los servicios de preembarque.

5. Tal como se indica en nota 17 a los estados contables, se están realizando, a la fecha del presente informe, en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción –Dirección Nacional de Normalización Patrimonial de la Subsecretaría de Administración y Normalización Patrimonial de la Secretaría Legal y Administrativa– las tramitaciones pertinentes referidas a la liquidación del ex Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social (INARSS). La culminación del proceso indicado permitirá conocer los importes remanentes de activos y pasivos a ser expuestos en los estados contables por la AFIP.

6. La entidad, como informa en su nota 2, deduce de los ingresos de las cuentas recaudadoras de tributos las comisiones bancarias del proceso de recepción y procesamiento de declaraciones juradas y pagos y los gastos causídicos de juicios de materia impositiva, encontrándose evaluando el impacto que ello puede tener para su atención con recursos propios presupuestarios, sin poder, a la fecha, determinarse su efecto final.

7. De conformidad a lo expuesto en nota 12 a los estados contables, para la determinación del valor imputado a la cuenta Otras Previsiones y del mon-

to correspondiente a los juicios en trámite sin sentencia, la AFIP ha considerado sólo aquellas causas en donde la demanda contiene expresamente el monto reclamado, valuándolas, en general, a sus valores históricos más costas y gastos estimados en un porcentaje. Así, queda una cantidad material de casos no contemplados para la conformación de dichos valores, como tampoco la valuación de los gastos causídicos originados en causas impositivas por los que la entidad tuviera que responder. Dicha información no surge de un sistema integrado de registración y seguimiento de causas judiciales.

Por otra parte, tal como se expuso en la citada nota, la Contaduría General de la Nación se expidió respecto de la correspondencia de registrar el pasivo con la Secretaría de Hacienda por la colocación de BOCON por deuda consolidada de la AFIP por aplicación de las distintas normas que oportunamente lo dispusieran. Como se señala en dicha nota, el organismo se encuentra en un proceso de análisis e identificación de los montos a considerar, lo que impide en esta instancia determinar su cuantía.

8. Las normas emitidas por la Contaduría General de la Nación utilizadas por la entidad para la confección de los estados contables mencionados en I poseen diferencias con las normas contables profesionales en cuanto a ciertos criterios de exposición y valuación.

Expediente O.V.-479/05 - Resolución AGN 92/05

En cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por el artículo 118 de la ley 24.156, la Auditoría General de la Nación (AGN) realizó en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) un examen acerca de los controles desarrollados en la implementación de las normas que regulan los regímenes de retención y/o percepción de impuestos en la fuente.

La AGN realiza los siguientes comentarios y observaciones:

1. La normativa que regula la ejecución de acciones de tipo modular no contempla acciones de control referidas a la obligación de ingresar el impuesto retenido y/o percibido.

2. Debilidades en el control ejercido centralmente respecto a los criterios de selección de casos a fiscalizar.

3. Falta de controles sobre los datos ingresados por los contribuyentes previos a los procesos de fiscalización.

4. Acotada cobertura del universo de contribuyentes pasibles de ser fiscalizados.

5. Falta de acciones de fiscalización sobre los contribuyentes que se encuentran excluidos.

6. Debilidades en el cumplimiento de la normativa aplicable –resolución general AFIP-DGI 17/03,

artículo 13–, respecto a las limitaciones para interponer la solicitud de exclusión.

7. Debilidades en los controles referidos a la fecha de inicio de vigencia de los certificados de exclusión al régimen de retención correspondiente al impuesto al valor agregado.

8. Debilidades en el sistema para el otorgamiento de certificados de no retención al IVA, en lo referido al cálculo automático para la determinación del porcentaje de exclusión.

9. El sistema de consulta al archivo de información de proveedores –Reproweb– no contempla a aquellos contribuyentes que se encuentran excluidos del régimen de retención y/o percepción al IVA.

10. Debilidades en los parámetros utilizados para determinar –a través del Reproweb– la alícuota a aplicar por el agente de retención en el régimen de retención y/o percepción del IVA.

11. Falta de presentación de la totalidad de la información exigida por la normativa [resolución general AFIP-DGI 830/00, anexo VI, punto A, solicitud inciso d), e instrucción general AFIP-DGI 523/00] aplicable para la solicitud de la exclusión.

12. Falta de presentación de la totalidad de la información exigida por la normativa [resolución general AFIP-DGI 830/00, anexo VI, punto A, solicitud inciso f), e instrucción general AFIP-DGI 523/00] aplicable para la solicitud de la exclusión.

13. Incumplimiento del plazo previsto por la normativa aplicable para el otorgamiento de la autorización provisional a la exclusión al régimen de retención, percepción y pagos a cuenta del impuesto a las ganancias (resolución general AFIP-DGI 830/00, anexo VI, punto B, resolución de la solicitud inciso 1, e instrucción general AFIP-DGI 523/00).

14. Incumplimiento del plazo previsto por la normativa (instrucción general AFIP-DGI 523/00 DI PyNF, punto 1.2 Autorizaciones definitivas de no retención o de reducción de retención, punto 1.2.1) para la elevación del informe final a la región pertinente del trámite del certificado de exclusión al régimen de retención, percepción y pagos a cuenta del impuesto a las ganancias.

15. Incumplimiento del plazo previsto por la normativa (instrucción general 523/00 DI PyNF, punto 1.2 Autorizaciones definitivas de no retención o de reducción de retención, puntos 1.2.2 y 1.2.3) para el otorgamiento de la autorización definitiva o la denegatoria de la autorización provisoria a la exclusión al régimen de retención, percepción y pagos a cuenta del impuesto a las ganancias.

16. Incumplimiento del artículo 100 de la ley 11.683 (texto ordenado en 1988 y sus modificaciones) en lo referido a la constancia de notificación al solicitante respecto de la resolución del trámite de solicitud de exclusión al régimen de retención, percepción y pagos a cuenta del impuesto a las ganancias.

17. Debilidades en el análisis de la solicitud de exclusión al impuesto a las ganancias.

18. Las acciones de control no contemplan, para la totalidad de los casos, validar la información por número de certificado que permita verificar la consistencia de los datos presentados por el agente de retención y el sujeto retenido.

19. Debilidades en el sistema utilizado por la AFIP en el proceso referido a la aplicación de los regímenes de retención y/o percepción.

En base a las observaciones y comentarios mencionados la Auditoría General de la Nación hace las siguientes recomendaciones:

1. Incorporar a la normativa que regula la ejecución de acciones de control de carácter modular la ejecución de controles referidos a la obligación de practicar e ingresar el impuesto retenido y/o percibido.

2. Incluir dentro de la evaluación de resultados controles adicionales de aquellos referidos a metas alcanzadas y resultados obtenidos que permitan verificar centralmente la razonabilidad de la selección de los casos a fiscalizar en función de las herramientas aportadas.

3. Implementar controles sistematizados sobre la información aportada por los contribuyentes referida al régimen de retención y percepción en la fuente, que permita detectar *a priori* inconsistencias, con el objetivo de:

a) Mejorar la calidad de la información de las distintas bases que posee el organismo.

b) Incrementar la efectividad de las acciones de fiscalización.

c) Aumentar la eficiencia de los recursos disponibles en las áreas operativas.

4. Las acciones de control deben asegurar un adecuado nivel de cobertura del universo de contribuyentes pasibles de ser fiscalizado.

5. Desarrollar e implementar acciones de fiscalización que permitan controlar la conducta tributaria del contribuyente durante el período de vigencia del certificado de exclusión otorgado por el organismo.

6. Asegurar el efectivo cumplimiento de la normativa aplicable –resolución general AFIP-DGI 17/03, artículo 13– respecto a las limitaciones para interponer la solicitud de exclusión al régimen de retención, percepción y/o pagos a cuenta del IVA.

7. Establecer controles adicionales que aseguren el cumplimiento de la normativa respecto del plazo de vigencia de los certificados de exclusión.

8. Rediseñar la aplicación a fin de que el cálculo automático para determinar el excedente de la obligación fiscal del régimen de retención y/o percepción del IVA contemple dentro de sus variables a aquellos contribuyentes que posean un porcentaje de IVA diferencial.

9. Rediseñar el sistema de consulta del archivo de información de proveedores a fin de que el mismo contemple la exclusión total o parcial al régimen de retención y/o percepción del IVA.

10. Considerar la posibilidad de evaluar diferencialmente a aquellos contribuyentes que presentan sus DD.JJ. en blanco o sin movimiento de aquellos que hacen efectivo el pago de la obligación tributaria.

11. Asegurar el efectivo cumplimiento de la normativa aplicable, por parte de las áreas competentes, respecto a la obligación del contribuyente de informar la actividad principal y en su caso secundaria, para la solicitud de exclusión al régimen de retención, percepción y pagos a cuenta del impuesto a las ganancias (instrucción general AFIP-DGI 523/00).

12. Asegurar el efectivo cumplimiento de la normativa aplicable, por parte de las áreas competentes, respecto a la obligación del contribuyente de informar la fecha, lugar y modalidad de presentación de la última declaración jurada correspondiente al impuesto a las ganancias, para la solicitud de exclusión al régimen de retención, percepción y pagos a cuenta del impuesto a las ganancias (instrucción general AFIP-DGI 523/00).

13. Asegurar el efectivo cumplimiento de la normativa aplicable, por parte de las áreas competentes, respecto al plazo previsto para el otorgamiento de la autorización provisional de exclusión al régimen de retención, percepción y pagos a cuenta del impuesto a las ganancias (instrucción general AFIP-DGI 523/00).

14. Asegurar el efectivo cumplimiento de la normativa aplicable, por parte de las áreas competentes, respecto al plazo previsto para la elevación del informe final a la dirección regional del trámite del certificado de exclusión al régimen de retención, percepción y pagos a cuenta del impuesto a las ganancias (instrucción general AFIP-DGI 523/00).

15. Asegurar el efectivo cumplimiento de la normativa aplicable, por parte de las áreas competentes, respecto al plazo previsto para el otorgamiento de la autorización definitiva o denegatoria de la autorización provisoria para la exclusión al régimen de retención, percepción y pagos a cuenta del impuesto a las ganancias (instrucción general AFIP-DGI 523/00).

16. Normalizar los procedimientos utilizados por el organismo a fin de asegurar el efectivo cumplimiento del artículo 100 de la ley 11.683 por parte de las áreas competentes, respecto a la constancia de notificación a los contribuyentes de la resolución del trámite de solicitud de exclusión al régimen de retención, percepción y/o pagos a cuenta del impuesto a las ganancias.

17. Desarrollar parámetros de evolución de márgenes sectoriales y/o agregados a fin de que los

mismos sean utilizados para analizar la proyección de declaraciones juradas del período e ingresos presentados por el contribuyente para la solicitud de exclusión al régimen de retención, percepción y pagos a cuenta del impuesto a las ganancias.

18. Procurar la implementación de procedimientos sistémicos que permitan validar la información presentada por los agentes de retención y los sujetos retenidos por número de certificado, en la medida que la capacidad tecnológica del organismo lo permita.

19. Incrementar el control referido a la carga de datos en el sistema computarizado de liquidación de retenciones e incluir en dicho sistema la figura de agente de retención en los parámetros referidos a la condición del contribuyente.

Finalmente, la AGN expresa como conclusión que la AFIP ha denegado información básica vinculada con el objeto de la auditoría, lo que no permitió aplicar la totalidad de los procedimientos planificados oportunamente a los fines de la evaluación planteada. Sin perjuicio de ello, se formulan los comentarios y observaciones puntualizados surgidos de las pruebas y procedimientos aplicados, a partir de lo cual se verifican ciertas debilidades en la aplicación de la correspondiente normativa, en las acciones de control ejercidas y en los sistemas utilizados relacionados con el objeto de la auditoría.

Oscar S. Lamberto. – Ernesto R. Sanz. – Juan J. Alvarez. – Antonio Lovaglio Saravia. – Angel Rozas. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Jorge M. Capitanich. – Nicolás A. Fernández. – José J. B. Pampuro. – Miguel A. Pichetto.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado los expedientes O.V.-559/03, sobre un informe de auditoría y el memorándum sobre el ambiente de control interno contable referido a la AFIP, estados contables al 31/12/02; O.V.-560/03, referido a la AFIP, estados contables al 31/12/01; O.V.-421/04, acerca del funcionamiento de la AFIP; O.V.-422/04, AGN comunica descargo respecto de la resolución 101/04; O.V.-428/04, sobre una revisión del control interno contable de la AFIP, correspondiente al ejercicio cerrado el 31 de diciembre de 2003; O.V.-312/05, referido a los estados desarrollados por la AFIP en la implementación de las normas que regulan los regímenes de retención y/o percepción de impuestos en la fuente, producido por

la Gerencia de Control del Sector Financiero, y Recursos y Descargo del ente auditado; O.V.-345/05, relativo a un memorándum sobre el control interno contable sobre la AFIP - estados contables al 31/12/04; O.V.-386/05, sobre un informe de auditoría referido a la AFIP-DGI, los procedimientos de distribución de la recaudación de los recursos de la seguridad social y de determinación de lineamientos generales para el establecimiento de acciones de control respecto de lo recaudado por la entidad, por dichos recursos; O.V.-387/05, AGN remite resolución 136/05 correspondiente a los estados contables de la AFIP por el ejercicio cerrado el 31/12/04; O.V.-479/05, sobre los “controles desarrollados por la AFIP en la implementación de normas que regulan los regímenes de retención y/o percepción de impuestos en la fuente”; 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:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitándole informe sobre las medidas adoptadas para co-

rrigir las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional 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, 11 de mayo de 2006.

Oscar S. Lamberto. – Ernesto R. Sanz. – Juan J. Alvarez. – Antonio Lovaglio Saravia. – Angel Rozas. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Jorge M. Capitanich. – Nicolás A. Fernández. – José J. B. Pampuro. – Miguel A. Pichetto.

2

Ver expediente 135-S.-2006.

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