

SESIONES ORDINARIAS

2011

ORDEN DEL DÍA N° 2733

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS

Impreso el día 26 de octubre de 2011

Término del artículo 113: 4 de noviembre de 2011

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su examen sobre las actividades de planificación y control de gestión de cobro de créditos impositivos implementados por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

1. (4.918-D-2011.)

2. (3-O.V-2009.)

Dictamen de comisión*Honorable Cámara:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente O.V.-3/09, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución 17/09 aprobando el informe de auditoría referido a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) - actividades de planificación y control de gestión de cobro de créditos impositivos implementados por la AFIP; y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución*La Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVE:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitándole informe sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su examen sobre las actividades de planificación y control de gestión de cobro de créditos impositivos implementados por 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, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 30 de junio de 2011

Heriberto A. Martínez Oddone. – Nicolás A. Fernández. – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Juan C. Romero. – Ernesto R. Sanz. – Juan C. Morán. – Walter A. Agosto.

FUNDAMENTOS

Las tareas de campo de la Auditoría General de la Nación (AGN) se desarrollaron desde el 1/11/06 al 29/12/06 y del 6/8/07 al 30/11/07.

Se informa que la tarea encarada por la AGN se vio significativamente limitada por la negativa del ente a proporcionar información y documentación bajo el fundamento de que ella no se encuentra comprendida en el alcance del objeto de la auditoría.

El auditado expresó entre otros aspectos: “el plan anual de fiscalización no planifica meta alguna sobre la gestión de cobro de los créditos impositivos. Por eso se entiende que el Plan Anual de Planificación (PAF) no se encuentra dentro del alcance objeto de auditoría, motivo por el cual no es necesaria su remisión”.

La AGN informa que se han detectado la persistencia de situaciones expuestas en otros informes.

De la auditoría realizada por la Auditoría General de la Nación, surgieron las siguientes observaciones:

1. Universo de créditos

Se detectó ausencia de contabilidad patrimonial de la actividad recaudatoria del ente auditado, con lo cual no fue posible establecer el universo de créditos identificados por la entidad sujeto a una posible gestión de cobro o con acciones en ejecución.

La entidad se encuentra implementando una aplicación informática –ERP SAP–, a efectos de emitir

reportes contables en la materia que exhiban la rendición de cuentas financiera de la actividad por ella administrada.

2. *Visión sistémica de la organización*

Se observa la ausencia de una visión sistémica de la organización por parte de la entidad.

Carencia de manuales de procedimientos para identificar los procesos y sus circuitos administrativos. Ello genera restricciones para la interconexión entre áreas de la entidad.

No se observa evaluación de los puestos de trabajo de las distintas instancias de los procesos como base de la planificación.

Estas limitaciones dificultan la implementación de la gestión por resultados, que la entidad ha planteado en sus distintos PGA como objetivo específico y constituye un condicionante para la instauración de un sistema de gestión de calidad, sobre lo cual no se advirtió la existencia de acciones específicas.

3. *Sistemas de información*

Se observa ausencia de conciliaciones entre la información de los sistemas informáticos, considerando la existencia de diversas aplicaciones que no se encuentran integrados, (por ejemplo, la entidad no cuenta con un sistema integral de registración y seguimiento de causas administrativas).

Existe en desarrollo un proyecto de informatización unificado de la materia judicial en la entidad denominado Atenea. En el marco de este proceso, se ha realizado un relevamiento de datos de causas, sin controlar la confiabilidad de los datos en proceso de migración.

4. *Metodología de planificación*

La entidad no ha estandarizado y normatizado una metodología común de planificación. Los planes anuales de recaudación y de fiscalización que dan sustento básico al PGA, poseen metodologías propias de planificación.

Asimismo, se carece de criterios básicos de identificación y elaboración de indicadores, de unificación de terminología y conceptos a ser utilizados, y de implementación de sistemas de información y monitoreo de la gestión.

La entidad proporcionó un proyecto de metodología para el plan de gestión anual que no se encuentra normatizada.

5. *Evaluación del impacto de la gestión*

La entidad evalúa los niveles de presión tributaria como un indicador relevante de su gestión.

No se obtuvieron antecedentes de evaluaciones tendientes a discriminar el impacto de su accionar en la recaudación bajo su responsabilidad –reconociéndose que ello posee dificultades metodológicas–.

La creciente evolución de la recaudación en los últimos años está relacionada con modificaciones normativas, con el comportamiento de las variables macroeconómicas y el efecto de ellas en la capacidad y predisposición del contribuyente a dar cumplimiento a sus obligaciones tributarias. La conducta de este actor se encuentra condicionada por su percepción de riesgo, respecto de la cual la gestión de cobro adquiere importancia fundamental.

6. *Reestructuración del cuerpo normativo*

Se reitera la observación de que es necesario realizar una reestructuración del cuerpo normativo vigente, contemplando la elaboración de proyectos de textos ordenados de leyes, en el marco de las facultades del Poder Ejecutivo nacional prescriptas por la ley 20.004, la unificación temática de normas de alcance general de la administración federal y de las normas internas, además del uso de glosarios de conceptos.

Hay necesidad de un programa de unificación legal e interpretativa, a fin de generar un cuerpo común de institutos de contenido tributario.

7. *Gestión de cobro originada en el control primario de la recaudación*

–Reportes institucionales sobre recaudación

De la información relevada, se advierte la imposibilidad de un acceso directo a los resultados financieros de gestión recaudatoria del ente sin practicar una conformación de los montos, accediendo a distintas fuentes.

–Control primario en los planes de gestión anuales

El control primario del cumplimiento de las obligaciones impositivas actúa como instancia inicial de identificación de obligaciones incumplidas que han de gestionarse, pudiendo incluir un crédito de conocimiento inmediato para el fisco.

El PGA 2005 tenía como objetivo estratégico: “fortalecer la gestión de recaudación y cobranza y prevenir la mora y el cumplimiento”.

Los PGA de los ejercicios 2006 y 2007 ajustaron el objetivo a “Fortalecer el control primario y prevenir la mora y el incumplimiento” sin considerar adicionalmente entre los específicos los aspectos de cobranza coactiva.

No se observa una articulación sistémica que permita vislumbrar los progresos de mediano y largo plazo que la entidad plantea en cuanto a los objetivos referidos.

La definición del plan estratégico 2007/2010, parte de un diagnóstico previo documentado y establece entre sus objetivos estratégicos el “controlar el cumplimiento de las obligaciones impositivas, aduaneras y de la seguridad social” y contempla la estrategia de “fortalecer las acciones de control primario para reducir la mora y el incumplimiento”, que si bien reiteran dicha amplitud conceptual, de su descripción se identifican aspectos prescriptivos concretos de implementación a

ser recogidos por los PGA, para su ejecución y seguimiento cuantificable.

–Plan Anual de Recaudación

El PGA define la meta de recaudación del ente y se nutre del Plan Anual de Recaudación –PAR–, el cual las expone a partir de la determinación de un conjunto de métricas e indicadores que rigen la ejecución de las tareas de la entidad en la materia y que, en esencia, corresponden a indicadores del proceso recaudatorio en cuanto a resultados.

No así en cuanto a la consideración de los recursos utilizados –eficiencia– o al impacto de la gestión –efectividad–.

Se observa que el PAR no plantea definiciones conceptuales explícitas de lineamientos de recaudación –como podría ser el abordaje del stock de obligaciones incumplidas pendientes de gestionar– sino que exhibe las metas cuantitativas de los indicadores seleccionados.

Sólo fueron aportados, como información base de la elección de metas de ejercicios seleccionados, las metas y los resultados del ejercicio precedente, sin antecedentes de la identificación de las nuevas metas a partir de ello, ni de una metodología estandarizada de planificación.

La entidad en su descargo señala que “...se analizará la posibilidad de incluir en forma expresa en las próximas planificaciones las pautas rectoras de los temas vinculados a la conformación del precitado plan y su concordancia con la planificación estratégica del organismo”.

–Indicadores y metas de gestión –PAR–

Los indicadores y metas de gestión incorporados a dicho plan actúan como directrices de ejecución operativa, pero evidencian debilidades tendientes a la consideración del proceso en su conjunto y al control que a partir de su lectura puede realizarse. Las mismas contemplan aspectos tales como:

- Consideración mayoritaria de logros cuantitativos dados por la cantidad de acciones ejecutadas.

- Ausencia de una exposición explícita de los universos esperados y reales sobre los que actúa la entidad.

- Dificultades de visualización del resultado de las acciones ejecutadas bajo el concepto de ciclo completo –incluyendo la falta de segregación de regularización voluntaria tardía por contribuyente, de la originada en acciones del ente–.

- Inadecuada medición de acciones ejecutadas sobre incumplimientos del contribuyente o responsable –no exhibe claramente la carga de trabajo–.

- Ausencia de consideración de recursos, tiempos y calidad.

–Metas a cumplir por las unidades operativas

A partir del PAR de 2006 se han planteado metas globales para la organización, que han de ser aplicables, en la misma cuantía, a las distintas unidades operativas, modificando el criterio previo de distribución entre ellas a fin de acceder a la meta organizacional a partir de los potenciales de cada una de ellas.

La definición de esas metas generales permite establecer un estándar con el cual medir la performance de cada unidad, pero no se obtuvo evidencia de la consideración previa de las particularidades de dichas dependencias y de las características propias de las jurisdicciones bajo su gestión (ejemplo: –cantidad de contribuyentes, actividades económicas asociadas y complejidad de las obligaciones–), a los fines de practicar la planificación de tales acciones.

La evaluación del cumplimiento muestra una alta dispersión respecto de las metas establecidas, pudiendo advertirse dicha situación tanto a nivel área operativa como a nivel regional.

Cabe referir a uno de los indicadores relevantes del proceso de cobro de crédito del fisco –por el ejercicio 2006–, a manera ilustrativa, “gestión de intimación por falta de pago” que con una meta del 96 % ha evidenciado un cumplimiento promedio del 82 % de las áreas operativas (con una ejecución consolidada de la administración del 70 %) y una dispersión del 19 %.

–Monitoreo de la ejecución del plan

El seguimiento del PAR se realiza en forma mensual, publicándose en la página de la Dirección de Programas y Normas de Recaudación, el grado de cumplimiento de cada uno de los indicadores, desagregados por dependencia, sistema de control y período, en un reporte denominado “Seguimiento del PAR”.

El emitido a diciembre refleja el cumplimiento de su gestión, el cual es sometido a la consideración del consejo asesor estatuida por el artículo 10 del decreto 1.399/01.

El “Seguimiento del PAR” se elabora a partir de los datos del reporte de “Acciones de control” que recopila información de los sistemas Dosmil y Dosmil Regional, y se publica internamente en forma mensual.

Dichos reportes exhiben la situación del cumplimiento e incumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes a la fecha de corte en que se emite.

En cuanto a los incumplimientos, se reportan las obligaciones pendientes a esa fecha y las acciones tendientes a la regularización que la entidad ha realizado hasta dicha oportunidad.

Estos reportes poseen un conjunto de deficiencias que muestran su debilidad como información útil. En consecuencia, lo informado como rendición de gestión anual desarrollada no se puede advertir si es representativa de lo efectivamente actuado por la entidad en cumplimiento de su misión con independencia de la conclusión a la que arriba el consejo asesor.

–Monitoreos de tareas de los procesos operativos

Se observa la carencia de un esquema de monitoreo de la ejecución de las tareas de los procesos operativos –con la debida justificación de desvíos–, como desagregación o complementación de la información aportada por los indicadores del PAR y los reportes de “acciones de control”, que tenga en vista la evaluación de la gestión propia de la entidad a partir de las actividades y las consecuentes tareas de las unidades operativas y las supervisiones específicas, y los recursos insumidos –incluyendo tiempos–, más allá del impacto sobre las obligaciones del contribuyente o responsable.

El control de la gestión está basado en la supervisión que realiza cada región de las acciones ejecutadas por sus unidades estructurales en el marco de la descentralización adoptada.

Los reportes contemplan como unidad de medida física a las obligaciones tributarias, lo cual si bien es de utilidad para determinar el alcance de la labor estimada de la entidad no exhibe la real cuantía de la tarea realizada.

La entidad elaboraba un reporte denominado “Estadísticas de gestión”, mediante el cual se brindaba información de gestión del Sistema Dosmil y analizaba la evolución mensual de la gestión de las dependencias, las direcciones regionales y las subdirecciones generales de operaciones impositivas, por el período comprendido entre el 1/2/2002 y la fecha de corte.

Reflejaba el cumplimiento global de los contribuyentes en la presentación del DDJJ y pago de obligaciones, e incluía acciones de la administración.

Si bien el reporte se hallaba expuesto en la página de Intranet de la Dirección de Normas y Procedimientos de Recaudación, no se obtuvo evidencia de su inclusión en un proceso estandarizado de análisis y articulado, como tal, con los otros reportes de la entidad.

Adicionalmente, se accedió al correspondiente al mes de agosto de 2006 como último emitido y publicado internamente, en donde se aportaba información sobre los saldos pendientes de cobro y la evolución exhibida en el período de análisis, lo cual no es contemplado por otros reportes, es así que al 30/8/06 se observó la existencia de un saldo de acreencias de \$ 4.585 millones (58.560 obligaciones).

Sistema Dosmil

Los sistemas de control Dosmil y Dosmil Regional fueron concebidos como aplicaciones tendientes a controlar la actividad de los contribuyentes que por la relevancia de su capacidad contributiva ameritan un seguimiento permanente y más directo. No es considerado como herramienta para el seguimiento de la gestión del ente, en consecuencia, tanto la planificación como su seguimiento dependen de consultas específicas.

La entidad en su descargo informó que se encuentra inmersa en un proceso de cambio tendiente a subsanar las debilidades que afectan su gestión, tal como la

implementación masiva del Sistema de Cuentas Tributarias, con una funcionalidad de información agregada de gestión propia de sus procesos de control del cumplimiento y de gestión ante el incumplimiento.

–Cronograma de actividades

Las metas son de cumplimiento anual, y es necesario contar con un cronograma de actividades, aun cuando el informe del seguimiento del PAR compare al cumplimiento con corte mensual con la meta referida.

Únicamente se cuenta con un “calendario operativo”, que consiste en una instrucción de trabajo donde se establecen las pautas mínimas en el accionar de las áreas operativas.

Se sugiere vincular explícitamente en forma directa el PAR con el calendario operativo y emitir reporte de ejecución. Asimismo, considerar un calendario de la totalidad de las acciones planificadas.

–Domicilio fiscal

La falta de certeza del domicilio de los contribuyentes y responsables hace que algunas intimaciones emitidas por incumplimientos formales no puedan notificarse. Esto se observa en los reportes “acciones de control”.

La entidad despliega acciones a fin de obligar al contribuyente que no pudo ser notificado a acudir a regularizar su situación (ejemplo: bloqueo de clave).

–Prescripción del derecho

En cuanto a las obligaciones incumplidas en instancia próxima de prescripción de derecho (cuyo valor unitario podría ser de menor cuantía), la entidad ha implementado operativos de intimación específicos a fin de lograr el cumplimiento.

No se obtuvo evidencia de que existieran revisiones que justifiquen la inacción del ente sobre tales obligaciones (ejemplo: ausencia de interés fiscal).

Los resultados de los operativos se incluyen en los reportes.

Gestión de cobro originada en las acciones de fiscalización de obligaciones de contribuyentes y responsables.

La tarea se vio limitada por la negativa a aportar información documental, sin considerar que las tareas de fiscalización buscan detectar los desvíos de conducta de los contribuyentes y preservar el bien jurídicamente tutelado (la recaudación).

El Plan Anual de Fiscalización (PAF) establece, además de la cuantía de las acciones de fiscalización a realizar y el total del crédito a favor de la AFIP, que las acciones de fiscalización iniciadas deben cumplirse hasta la última etapa.

En tal sentido el PAF establece metas operativas para todas las etapas del proceso de fiscalización.

La fiscalización contempla la gestión de cobro en su propia esencia, con lo que la actitud asumida no

se condice con las propias definiciones que guían su accionar.

Los montos emergentes de este tipo de control en su comparación con la recaudación total, son de significado relativo, pero esencial para la percepción de riesgo.

Asimismo, actúa como uno de los pilares del cumplimiento voluntario y, en consecuencia, el efectivo cobro –por conformidad o coactivo– le aporta efectividad a la actividad fiscalizadora.

Es así que el P.E.-2007/2010 plantea la necesidad de aplicar controles efectivos que desalienten la adopción de conductas irregulares y corrijan los desvíos.

Dicho plan estratégico propone la mejora de herramientas disponibles para la fiscalización, no sólo para optimizar la eficiencia de los inspectores y verificadores, sino también para dotar de mayor transparencia a las actividades de control mediante la publicación en Internet de las fiscalizaciones que se están desarrollando, sus plazos y responsables.

– Actividades fiscalizadoras y gestión de cobro en Planes de Gestión Anuales

El PGA contempla la materia en el objetivo estratégico de “disminuir la evasión, el contrabando y el empleo no registrado”, siendo la meta “la recaudación global estimada por fiscalización”.

El objetivo específico es ejecutar acciones de fiscalización con el criterio de ciclo completo y aumentar la efectividad de las acciones de fiscalización y la percepción de riesgo a partir del uso eficiente de la información disponible.

Respecto al plan por el ejercicio 2006 se observa:

La meta no determina claramente su alcance en cuanto a si corresponden ajustes inicialmente detectados, ajustes netos de correcciones o determinaciones de oficio.

No identifica por materias (impositiva, seguridad social y aduanera).

A pesar de la denominación de la meta, no constituye recaudación efectiva, sino el crédito enmarcado en la gestión de cobro –conformado tras la notificación de ajuste o determinado de oficio–.

El plan no exhibe información de efectivo cobro de dichas diferencias determinadas, lo que adquiere relevancia en el marco del concepto de “ciclo completo”.

Sólo se determina la cantidad de acciones a realizar, sin contemplar los resultados esperados específicos y, en tal caso, su relación con el ciclo completo. La ausencia de esas consideraciones no permite medir el cumplimiento del objetivo a la luz de los resultados de la gestión, debiendo recordar la decisión del ente de gestionar por resultados.

– Reportes institucionales sobre créditos identificados por acciones de fiscalización

El informe de cierre del Plan de Gestión 2006 exhibe \$ 4.626 millones –por diferencias determinadas en

materia impositiva, de recursos de seguridad social y aduanera–, y la memoria del ejercicio muestra \$ 5.802 millones por diferencias determinadas por acciones de fiscalización en materia impositiva y de los recursos de la seguridad social (incluidos disminución de quebrantos y saldos a favor), informando en forma separada \$ 566 millones de origen aduanero.

Es necesario acceder a reportes internos para establecer que la diferencia entre ambos reportes institucionales se debe esencialmente a la disminución de quebrantos y saldos a favor –conceptos no incluidos en lo planificado por el ente y que posee efecto en la recaudación–.

– Plan Anual de Fiscalización

El PGA se nutre del PAF, que a fin de planificar señala que se utiliza la información obrante en las bases de datos del organismo.

Se observa que la meta del ejercicio 2006 muestra una sobrejecución muy significativa, mientras las acciones de fiscalización externa ordinaria, que aportan en orden al 65 % de la diferencia determinada correspondiente a impuestos y recursos de la seguridad social, se cumplió según lo previsto.

El informe de cierre del Plan de Gestión 2006 como la memoria de la administración federal referencia las mejoras en el marco de la actividad fiscalizadora, pero o explicitan los motivos que llevan a la sobrejecución en cuestión –que pudieran originarse en limitaciones en el proceso de planificación–, lo cual tampoco pudo advertirse en informes gerenciales internos.

– Indicadores y metas de gestión - PAF

La entidad ha establecido en el PAF un conjunto de indicadores denominados “indicadores operativos de eficiencia del ciclo completo”, tendientes a medir su gestión.

Se busca exhibir la evolución del proceso bajo esa concepción –desde la investigación hasta el efectivo cobro de las acciones de fiscalización–.

Al igual que lo señalado respecto al PAR, no se han planteado indicadores que contemplen aspectos vinculados al uso de los recursos –eficiencia–, a tiempos insumidos por las tareas, evolución de stock de trámites al inicio del ejercicio ni a la gestión de calidad. Aspectos estos que permiten observar el fortalecimiento esperado en la materia más allá de los resultados del cumplimiento de obligaciones o el número de acciones ejecutadas.

– Monitoreo de la ejecución del plan

Se accedió a dos reportes, incluyendo la supervisión y evaluación de las tareas:

“Informe de grado de avance del PAF” y el “Informe gerencial de fiscalización”.

En ellos, se expone información desagregada por dependencias de los indicadores previamente referidos

y el estado de cumplimiento de las metas, como así también el flujo de trámites del proceso de fiscalización –incluyendo instancias de revisión y recursos, y determinaciones de oficio–, con identificación de los principales resultados obtenidos.

Dichos reportes se originan en sistemas como el SEFI (seguimiento de fiscalización), Verifica (seguimiento de verificaciones), SSERR (Sistema de Seguimiento de Expedientes de Revisión y Recursos) y Siscon Central (Sistema de Control), entre otros, que no se hallan informáticamente integrados y se encuentran soportados en distintas plataformas.

El Siscon, que controla las instancias de cobro de los ajustes determinados tras la conclusión de las fiscalizaciones, según la documentación aportada, se soporta a nivel PC, y posee importante intervención manual de carga de datos y no contempla integración con otras aplicaciones que hacen a las actividades posteriores que controla ni se concilia con información de ellas.

De la visualización de los reportes referidos por los ejercicios 2005/07 se evidenciaron desvíos y otras cuestiones que afectan la gestión de cobro de acreencias, que ameritan su justificación, sin embargo no se advirtió la existencia de ella en documentos institucionales aportados ni la existencia de un marco procedimental a tal fin.

–Evaluación interna de problemáticas operativas

En el ejercicio 2007, la DGI realizó actividades específicas de evaluación a través de comisiones integradas por distintas direcciones regionales.

Se detectaron algunas debilidades, por ejemplo, deficiencias en calidad de los cruces informáticos centrales, y la acumulación de stock de investigaciones que plantea la necesidad de unificar criterios teniendo en vista el cumplimiento del concepto ciclo completo –efectivo cobro–; existencia de insolvencias fraudulentas de contribuyentes y la exigencia de información sobre signos de incobrabilidad de créditos; bajo nivel de cobro de determinaciones de oficio y de ejecuciones fiscales, entre otros.

Desde el punto de vista administrativo, la entidad no cuenta con un plan de acción debidamente documentado respecto de diagnósticos realizados y evaluaciones de riesgo pertinentes como sustento de las actividades a desarrollar, con directo impacto explícito en los planes institucionales –superando las divisiones existentes entre PAR y PAF– y respecto de los que se practique una evaluación específica de los resultados obtenidos por las decisiones adoptadas.

–Regímenes de facilidades de pago

–Esquema normativo

La entidad ha buscado la regularización y percepción de sus acreencias respecto de los contribuyentes, a partir de distintos regímenes de planes de facilidades de pago (PFP), instrumentados por diversas normas,

teniendo en vista su reinserción voluntaria y el cumplimiento de sus obligaciones, tanto las que fueran de conocimiento del fisco como aquellas que no fueran previamente exteriorizadas, permitiendo la inclusión, entre otras deudas, de las que se hallaban en procesos de ejecución, así como también aquellas que declaradas en planes de facilidades precedentes pudieran encontrarse en condiciones técnicas de caducidad.

Se observó la existencia de copiosos actos administrativos dictados en diversos sentidos, que generan un andamiaje legal de difícil tratamiento integral y sistémico.

–Regímenes de planes de facilidades de pago en la planificación institucional.

–Se observó la carencia de política de gestión de cobro de créditos del fisco que contemple a los regímenes de facilidades de pago.

Los PGA de los ejercicios 2005 a 2007, como así también los PAR de dichos períodos, no hacen referencia a objetivos, alcances u otros lineamientos relacionados con la aplicación de los planes de facilidades de pago, que poseen importancia en el marco de la gestión recaudatoria y de cobro coactivo del ente.

–Indicadores y metas de gestión

La entidad ha incluido en sus PGA y PAR un indicador cuya descripción “Control de planes de facilidades de pago” muestra una consideración amplia del accionar que no se condice con el indicador utilizado –sin desagregación o complementación en otros instrumentos de planificación–, el cual ha variado entre ejercicios en relación a su alcance e, incluso, consecuentemente, la cuantía de la meta utilizada.

Se evidencia una escasa consideración de la temática en la planificación, puesto que omite acciones de la entidad respecto de la utilización de este instrumento y el impacto de su uso en la conducta del contribuyente. En tal sentido no se contemplan hitos relevantes como la presentación, el acogimiento, la rehabilitación, la reformulación, la ejecución de caducidades, el impacto en las acciones de determinación de acreencias o de gestión de cobro en curso, entre otros.

El alcance de los instrumentos de planificación institucional del ente en cuanto al tratamiento de la temática se observa débil a efectos de la implementación de la “gestión por resultados” que se busca consolidar según los PGA.

–Regímenes de PFP previos a “Mis facilidades”

A partir de información proporcionada en enero de 2007, se determina el estado de situación de los distintos regímenes de planes de facilidades de pago anteriores a “Mis facilidades” (en su mayoría no vigentes para nuevas presentaciones), calculado en función de los montos de acogimiento:

Se observa:

–Bajo nivel de finalización de los planes.

–Porcentajes elevados de planes caducos y precaducos en los tres primeros regímenes.

La información suministrada exhibe extemporaneidad en presentaciones de PFP.

En la comparación general entre “Mis facilidades” y regímenes anteriores (decretos 93/00 y 1.384/01 y RG AFIP 896/00, 970/01, 1.678/04 y 1.856/05), se observa:

–Un nivel superior de acogimiento en “Mis facilidades”.

–Los niveles de regularidad en “Mis facilidades” son superiores a los regímenes previos, sin embargo debe aclararse que en su mayoría estos últimos corresponden a períodos más extensos de tiempo para su evaluación.

La entidad reconoce las limitaciones informativas que posee en cuanto a los regímenes previos a “Mis facilidades”, en tal sentido fue expresado que no es posible determinar el origen de la deuda que se incluye en un plan (verbigracia: gestión administrativa, consecuencia del cobro coactivo, derivadas de ajustes de fiscalización), como así tampoco su efectivo estado hasta tanto sea trabajado individualmente por las áreas operativas (verbigracia: intimada, en litigio, en ejecución).

–PFP caducos

Los planes caducos se encuentran sujetos a un proceso de liquidación con una relevante intervención manual, soportados en una selección informática bimestral centralizada de casos –referenciados como precaducos– y sometidos al control de las áreas operativas.

Sobre los casos seleccionados, se practica una nueva selección para su revisión y liquidación a través de un aplicativo y con pautas de control insuficientemente detalladas, confirmando o modificando en forma manual el estado del plan en el *Host* central sin intercambio electrónico de datos y sin instancias de conciliación, lo que no garantiza la integridad relacionada entre la información centralizada y descentralizada.

–Evaluación sistemática del comportamiento del contribuyente

No se evidencia una evaluación sistemática del comportamiento de los contribuyentes en cuanto al uso de las facilidades aportadas por estos regímenes y los consecutivos refinanciamientos de sus deudas.

No se obtuvieron antecedentes documentales en cuanto a la implementación de regímenes de facilidades de pago, con el correspondiente análisis de situación y definición de resultados esperados. No se obtuvieron evaluaciones específicas periódicas de los resultados obtenidos más allá de los cuantitativos que surgen del acogimiento y ejecución de los planes.

Es relevante practicar un análisis completo de las acciones desarrolladas en la materia, toda vez que el éxito de un régimen de facilidades de pago posee direc-

to impacto en la percepción de riesgo, dado que si bien se busca la regularización voluntaria de obligaciones de los contribuyentes y responsables, permite incluir, además de deuda no exteriorizada y desconocida para el ente, la deuda detectada por la administración federal a través de procesos de control primario o de acciones fiscalizadoras, con distintas instancias de gestión de cobro de créditos y habiendo incurrido en costos a ese fin –los que constituirán costos caídos por la interrupción del proceso–, que adicionalmente generan beneficios en cuanto a la mejora de la situación del deudor (verbigracia: levantamiento de medidas cautelares en procesos de ejecución fiscal, artículo 14 de la RG AFIP 1.966/05).

–Acogimiento a “Mis facilidades”

El régimen actualmente vigente “Mis facilidades” dirige su alcance hacia contribuyentes y/o responsables –personas físicas o jurídicas– que se encuentren “atrasando dificultades económico-financieras”, conforme la facultad del citado artículo 32 de la ley 11.683, habilitando una mecánica de cobro por el débito de cuotas en cuentas bancarias del contribuyente.

La entidad no realiza una evaluación de la dificultad económica de cada contribuyente que solicita un PFP, pero existe en desarrollo un esquema de evaluación sistemática de incobrabilidad, haciendo uso de la información que la administración dispone, que permitirá considerar la situación del contribuyente y, por lo tanto, el nivel de cobrabilidad de las acreencias.

–Recurrencia en “Mis facilidades”

Si bien los regímenes de “Mis facilidades” no excluyen la incorporación de deuda remanente de planes caducos de regímenes previos, establecieron la imposibilidad de incorporar en nuevos planes del régimen deudas de planes vigentes y de los rechazados o caducos del mismo régimen.

Ello importa que el presente plexo normativo impida la práctica de recurrencia en la adhesión a planes de regímenes sucesivos con la misma deuda o su remanente –aspecto advertido en regímenes pasados–.

No obstante, por RG AFIP 2.278/07, como mecanismo de excepción, admite reformular o presentar un nuevo plan con las deudas –anteriores al 31/8/05– incorporadas a un plan de las RG AFIP 1966 o 1967/05, vigente o caduco/rechazado respectivamente.

–Financiamiento de deuda con “Mis facilidades”.

La normativa contempla la regularización de las obligaciones sin que ello implique condonación total o parcial de las deudas, o liberación de sanciones o cargos aduaneros suplementarios.

Sin embargo, establece un régimen de bonificación del 30% de las sumas abonadas en concepto de intereses de financiamiento –por año calendario– para quienes cumplan con regularidad el PFP de determi-

nadas deudas, constituyendo un beneficio considerable adicional a la posibilidad de refinanciamiento.

No se prevé una tasa de interés por financiamiento única, sino que se toma en consideración el tipo de deuda, la cuantía del ingreso del ejercicio previo del contribuyente y el plazo de pago seleccionado, a fin de determinar la magnitud de la tasa de interés a ser utilizada.

Se observa que no hay un esquema de revisión periódica de las tasas de financiamiento aplicadas.

–Evaluación de comportamiento de contribuyentes en cuanto a la aplicación de “Mis facilidades”

No se tuvo acceso a estudio o revisiones sistemáticas sobre “Mis facilidades” que permitan la evaluación del comportamiento de contribuyentes y el análisis del impacto del régimen.

Del análisis de la información aportada, surge la necesidad de implementar un esquema permanente de evaluación pormenorizada, debidamente estandarizada y normatizada.

–Aspectos procedimentales de “Mis facilidades”

La implementación de los procedimientos internos vinculados al régimen de PFP muestra la ausencia de:

- Clara asignación de responsabilidades.
- Identificación de tareas de actividades y oportunidad de su ejecución.
- Individualización clara e íntegra de actividades de control implementadas.
- Régimen de saneamiento y capitalización del sector privado.

Mediante el decreto 1.387/01 y sus modificaciones, se estableció un régimen de saneamiento y capitalización del sector privado para aquellas sociedades anónimas o cualquier persona física o jurídica que transmitiera su fondo de comercio a una sociedad anónima o se organizara como tal, solicitando a la AFIP la capitalización de deudas declaradas o registradas en concepto de impuestos nacionales con más sus accesorios al 30/9/01, cancelándolas mediante la entrega de acciones al Estado nacional.

El organismo informó que, al 20 de noviembre de 2007, existen 361 planes vigentes de un total de 519 presentaciones (\$ 123,6 millones).

No obstante, no se pudo obtener la cantidad de casos de contribuyentes y/o responsables que exteriorizaron ante la AFIP su intención de cancelar las deudas conforme el régimen de capitalización del título IV del decreto 1.387/01, requisito sine qua non para acceder por el decreto 144/05 al PFP del decreto 1.384/01.

–Ejecuciones fiscales

–Ejecuciones fiscales en los planes institucionales

El PGA considera la cobranza coactiva, al establecer un monto de “recupero neto de cartera por ingresos de

caja” por la gestión judicial y un “índice de resguardo del crédito fiscal” –juicios con medidas cautelares trabadas– dentro del objetivo de “perfeccionar los procedimientos y herramientas de control primario” –PGA 2006–, debiendo hacer la salvedad de que tal gestión también se nutre del accionar fiscalizador al cual no se lo vincula. Por otra parte, el PGA 2005 realizó específica referencia a la mejora de la ejecutividad de la cobranza coactiva, no así los planes posteriores.

No se evidencia un proceso de planificación de las acciones de ejecución fiscal, que concluyan en la emisión de un documento específico que dirija las actividades y permita el control posterior, como son el PAR o el PAF.

–Indicadores y metas de gestión

Los únicos indicadores y metas identificados en los planes institucionales aparecen limitados para planificar y controlar la gestión de ejecuciones fiscales.

No se obtuvo evidencia de la existencia de un conjunto de indicadores con sus respectivas metas que actúe como desagregado de lo establecido en el PGA.

–Monitoreo de la gestión

Se ha implementado la emisión de reportes –“Indicadores Génesis”–, que exhiben el estado de situación procesal de las causas ingresadas al SIRAEF (Sistema de Radicación de Ejecuciones Fiscales), y otros indicadores tendientes a mostrar resultados y comparaciones con períodos previos.

Sin embargo, esos reportes no están incluidos en un esquema de efectivo monitoreo que establezca el seguimiento de tiempos, los estándares de actuación, las alertas ante desvíos y su justificación, entre otros aspectos.

El seguimiento de la actuación del agente fiscal en aspectos tales dependerá, esencialmente, del control jerárquico que posee el área de cobranza judicial.

–SIRAEF

El SIRAEF posee el registro de las boletas de deuda que dan origen al proceso de ejecución, las que son cargadas sistémicamente o en forma manual –aplicación informática BOLDEU– así como también las distintas instancias de ejecución desde su radicación hasta su conclusión, a partir, esencialmente, de la carga manual.

Se ha señalado:

– El sistema no se encuentra integrado con otros sistemas de la entidad vinculados y tampoco su información se enmarca en procesos de conciliación con tales sistemas, como ser el Sistema Dosmil y Sistema Dosmil Regional, entre otros.

– El cobro de las boletas ejecutadas o incluidas en PFP es registrado por el agente fiscal, sin contemplarse información financiera de recaudación que poseen otras aplicaciones de la AFIP.

– Ausencia de actividades de control o reportes especiales respecto de situaciones excepcionales (como el descarte de boletas de deuda improcedentes, por errores de confección o los pagos antes de radicaciones, o pagos realizados por fuera del OSIRIS).

– El SIRAEF no contempla el origen de la deuda en función de la acción del fisco –control primario o fiscalización–, puesto que no es un dato de interés para la ejecución fiscal, aunque sí para la evaluación del ciclo completo de las acciones que llevaron a determinar el crédito del fisco.

– El sistema exhibe datos inconsistentes –verbigracia: etapa procesal desconocida o código erróneo, etcétera–, que la entidad entiende se han producido en el proceso de migración al sistema producido en el año 2002 y que van siendo subsanados en la medida en que se detectan en las supervisiones de campo.

–Asignación de ejecuciones a agentes fiscales

La asignación se realiza informáticamente buscando una distribución equitativa de los ingresos de boletas de deuda, por cantidades y montos, sin considerar las carteras existentes de agentes fiscales.

La jefatura de las áreas de cobranza judicial asignan las boletas manuales y, asimismo, reasignan total o parcialmente las carteras cuando se producen trasposos de causas –verbigracia: baja del agente fiscal–.

Tales decisiones, a lo que se le suma la jurisdicción de intervención, pueden provocar asimetría en la cuantía de las carteras de los distintos agentes, sin embargo la existencia de esa situación y su justificación no se enmarca en un procedimiento de control implementado, dependiendo de la actuación de las jefaturas.

El reparto equitativo posee importancia no sólo por la distribución de la carga de trabajo, sino por los honorarios que los agentes perciben por aplicación de las disposiciones AFIP 439/05 y 91/06, adicionalmente a las remuneraciones de convenio, que por el ejercicio 2006 implicó que 383 agentes percibieran un importe bruto anual promedio de \$ 75.890 por distribución directa y 1.592 agentes recibieran \$ 2.146 promedio anual por prorrateo.

– Estado de situación de la cartera de ejecuciones fiscales

A partir de la información analítica del SIRAEF proporcionada al 31/12/06, ha surgido el estado de situación de la cartera de ejecuciones fiscales.

Se destaca:

– Relevante antigüedad de una cartera conformada por juicios de carácter ejecutivo.

– El descargo provisorio por incobrabilidad constituye el principal motivo de finalización de ejecuciones, a lo que se agrega como significativa la cuantía de causas que derivan en concursos y quiebras, con muy

bajas probabilidades de cobro a la luz de los resultados obtenidos por la entidad en esas acciones.

– Los PFP actúan como una de las principales causas de suspensión y finalización de ejecuciones y morigeran el incremento de stock.

– La conclusión de ejecuciones por pago total de crédito exhibe porcentajes de cobrabilidad muy reducidos (10,1 % del monto del total de la base de datos y 14 % en el período 2004/06).

– El aumento de número de causas iniciadas no se ve acompañado por la evolución de las conclusiones, provocándose un incremento del stock.

No se aprecia el estado actual de la capacidad operativa del ente para enfrentar la carga de trabajo generada por las instancias de control y cuál es el impacto de dichos regímenes de facilidades de pago, dado que no se obtuvo evidencia de una evaluación sistemática de esa capacidad.

– Créditos en litigio.

–Gestión de la materia litigiosa en planes institucionales

– En materia contenciosa al igual de lo señalado respecto a las ejecuciones fiscales, se observa la ausencia de un proceso de planificación institucional que contemple la defensa de créditos en discusión en sede administrativa o judicial.

En materia penal no se tuvo acceso a información requerida sobre las acciones desarrolladas en su vinculación con la gestión del crédito, señalando la entidad “...que no resulta factible a instancias del Sistema de Seguimiento de Causas Penales establecer la correspondencia entre los montos denunciados con pretensión fiscal y las acciones de cobro seguidas ... atento que el sistema en vigencia no registra los datos que así permitirían...”.

La entidad en su descargo señaló que “la reciente implementación del Sistema ATENEA-Módulo Contencioso Tributario, la Dirección de Planificación y Control Judicial se encuentra abocada al análisis y definición de indicadores de gestión que eventualmente serán incluidos en los planes institucionales del organismo”.

–GELTEX

El sistema de seguimiento de causas en la materia GELTEX (Sistema de Seguimiento de Gestión Legal y Tratamiento de Expedientes) –que no opera en línea–, según ha expresado el organismo carece de documentación vinculada a su desarrollo, que estuvo a cargo de una empresa privada en el año 1994.

Dicho sistema será sustituido a la brevedad por los módulos contencioso-tributario e impugnaciones de la seguridad social del Proyecto ATENEA.

– *Supervisión de la cartera contenciosa-impositiva*

El GELTEX posee datos básicos del juicio, actuando como registro de los mismos, y a partir de ellos la División Supervisión de Juicios Contenciosos Tributarios y no Tributarios practica actividades de revisión por muestra de las carteras de causas judiciales –supervisiones desarrolladas en sede judicial y administrativa–.

Los reportes individuales aportados evidencian, además de deficiencias en el desempeño del representante del fisco, relevante desactualización de la información registrada.

Se observan deficiencias de integridad de la cartera, sin advertirse la implementación de actividades de control, como el establecimiento de un proceso estandarizado periódico de cruce de información con dependencias administrativas y judiciales en las que tramitan las causas. Dichos controles poseen especial relevancia en el marco de la migración de datos a la nueva aplicación informática.

– *Resultados de la gestión contenciosa originada en determinaciones de oficio*

Respecto de la información aportada sobre inicios y finalizaciones de juicios, en materia de gestión de crédito y en comparación con datos de determinación de deuda en instancia de fiscalización, se advierte el

alto impacto que posee el flujo originado en acciones de fiscalización en las causas contenciosas y el relevante nivel de acciones con resultados adversos para el fisco, lo cual ha de afectar la consideración del ciclo completo en materia de fiscalización y la justificación del no cobro a partir de la calidad del crédito determinado.

Por otra parte, a partir de la información expuesta, se advierte que el ingreso de causas es superior al egreso.

En los dos años 2005/2006 se iniciaron 4.803 causas, finalizando 2.662.

Los reportes aportados muestran que:

– La cartera 1999/2006 ascendió a 15.445 causas y se concluyeron 3.348.

– Los expedientes finalizados en 2006 evidenciaron un promedio de tramitación de 6 años y dos meses, y

– El 27% de la cartera posee una antigüedad mayor a 5 años.

Heriberto A. Martínez Oddone. – Nicolás A. Fernández. – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Juan C. Romero. – Juan C. Morán. – Walter A. Agosto.

ANTECEDENTES

Ver expedientes: 4.918-D.-2011 y 3.-O.V.-2009.