

# SESIONES ORDINARIAS

## 2004

# ORDEN DEL DIA N° 782

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

Impreso el día 4 de agosto de 2004

Término del artículo 113: 13 de agosto de 2004

**SUMARIO:** **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo de la auditoría a la Administración Federal de Ingresos Públicos –AFIP– sobre los controles desarrollados en los procedimientos implementados para la recaudación del ejercicio 2001, hasta mayo de 2002, y otras cuestiones conexas. (68-S.-2004.)

Buenos Aires, 7 de julio de 2004.

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

S/D.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle 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, solicitando informe sobre:

a) Las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo de la auditoría a la Administración Federal de Ingresos Públicos –AFIP–, sobre los controles desarrollados en los procedimientos implementados para la recaudación del ejercicio 2001 hasta mayo de 2002 y

b) las medidas adoptadas a fin de determinar el perjuicio fiscal que pudiera haberse originado en las situaciones objeto de las referidas observaciones, así como para la efectivización de las responsabilidades correspondientes.

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

Saludo a usted muy atentamente.

MARCELO A. H. GUINLE.  
*Juan Estrada.*

### FUNDAMENTOS

*Expediente O.V. 65/03 - resolución AGN 25/03*

En uso de las facultades conferidas por el artículo 85 de la Constitución Nacional y el 118 de la ley 24.156, la Auditoría General de la Nación procedió a efectuar un examen en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos, con el objeto de verificar la existencia y eficacia de los controles que en los circuitos implementados para la percepción de la recaudación impositiva y de seguridad social aplica la AFIP, a fin de constatar que dichos controles aseguren la integridad de la recaudación, así como también que la misma sea transferida oportunamente por las entidades recaudadoras al organismo.

Asimismo la AGN informa que el examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa aprobadas por la Auditoría General de la Nación por resolución 145/93, dictada en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso d), de la ley 24.156. El alcance del referido examen se enmarca a partir del momento en que los contribuyentes presentan sus declaraciones juradas (DD.JJ.) y efectúan los respectivos pagos, los que son procesados a través de los sistemas informáticos implementados en las entidades bancarias y/o empresas de gestión de cobranzas y en la AFIP, culmi-

nando dicho alcance cuando la referida información es expuesta en el estado de recaudación emitido mensualmente por el organismo.

El objeto de la auditoría no incluyó el análisis sobre el correcto funcionamiento de los procesos, computadorizados existentes en el ámbito de la AFIP, en cuanto a los programas de computación diseñados, elementos de control que ellos incluyen, la lógica de los lenguajes empleados y la configuración de los equipos utilizados, sino que la tarea realizada en vinculación con el sistema de procesamiento electrónico de datos se ha limitado a la consideración del ingreso de datos y el egreso de la información del mismo (*input/output*). El análisis de los sistemas computadorizados de la AFIP es objeto de otro proyecto de auditoría.

El grupo de contribuyentes sobre los que se tomó la muestra, fue seleccionado considerando la significatividad de la recaudación que genera cada uno de ellos. En consecuencia, se estimó procedente trabajar con grandes contribuyentes nacionales y grandes contribuyentes de agencias correspondientes a la Subdirección General de Operaciones Impositivas. Estos dos grupos generan aproximadamente el 90 % de la recaudación impositiva y previsual y se tomó el mes de mayor significatividad dentro del ejercicio fiscal analizado.

La AGN formula una serie de comentarios y observaciones, a saber:

1. Deficiente control de la integridad de la información referida a las percepciones efectuadas por las entidades bancarias.

El proceso de rendiciones tardías permite conocer si la totalidad de las entidades de la red, de cobranzas han remitido diariamente la información referida a las percepciones efectuadas. Cabe destacar que el proceso se ejecuta a nivel entidad, no controlándose en forma sistemática si las rendiciones incluyen la totalidad de las sucursales y cajas habilitadas de las entidades recaudadoras. El organismo ha manifestado en su descargo que el control de sucursales faltantes se efectúa por excepción e identifica las sucursales que no rindieron determinadas fechas, procediéndose a reclamar a la entidad bancaria involucrada. Durante la ejecución de las tareas de campo correspondientes a esta auditoría no se obtuvieron evidencias relativas a la aplicación de este control por excepción. Por otra parte, se ha informado en la Dirección de Informática Tributaria que el procedimiento de control de integridad de sucursales y cajas no puede llevarse a cabo por falta de capacidad operativa del organismo, no obstante que se han desarrollado los sistemas pertinentes.

Sin perjuicio de lo mencionado precedentemente el organismo también ha manifestado en su descargo que, con el propósito de implementar controles sistemáticos sobre las sucursales y cajas bancarias,

se definió una nueva especificación de diseño de interfaz incorporada en el manual Sistema Osiris-Desarrollos Externos Homologados (solución propia para bancos). Este requerimiento fue distribuido a los bancos el 19/07/2002 e implica una modificación importante en el desarrollo que deben encarar tales instituciones.

2. Insuficiente control del cumplimiento del plazo de transferencia de fondos por parte de las entidades recaudadoras.

El proceso de acreditaciones tardías permite conocer si las operaciones rendidas por las entidades recaudadoras, se ajustan a los plazos establecidos en los respectivos convenios, dichos plazos varían de 24 a 72 horas, según sea la forma en que se efectuó el pago –efectivo o cheques–. Es responsabilidad del Departamento de Administración de la Recaudación llevar adelante este procedimiento de control, requiriendo a la Dirección de Informática Tributaria que ejecute el referido proceso.

Respecto de este proceso se señala que:

–No fue informada la existencia de manuales de procedimientos para su ejecución, no obstante la utilización de manuales del usuario. El organismo ha manifestado en su descargo que “...se ha previsto confeccionar un manual de procedimiento en conjunto con el área usuaria”.

–No se genera automáticamente. El organismo ha manifestado en su descargo que: “...está previsto automatizar el proceso;...”

–Se ejecuta semestralmente y el último ejecutado –a la fecha de ejecución de las tareas– corresponde al segundo semestre del año 2001, que abarcó el período: 01/07/01 a 20/12/01. Se nos ha informado que el mismo ha sido interrumpido el día 20 de diciembre de 2001 por no existir una referencia concreta de la tasa a aplicar para ejecutar el proceso.

El organismo ha manifestado en su descargo que, al 31/01/2003 se había finalizado la ejecución del proceso de acreditaciones tardías para el primer semestre del año 2002, y que paralelamente estaban evaluando una modificación del convenio tendiente a aplicar el mismo interés punitivo que deben abonar los contribuyentes por pago de tributos fuera de término (Resolución 110/2002 del Ministerio de Economía).

–Los procesos abarcan la totalidad de las entidades recaudadoras que reciben pagos de los contribuyentes calificados como “resto” los cuales son atendidos a través del Sistema de Atención General (SAG), dichos pagos son efectuados en las sucursales de los bancos que conforman la red de recaudación. No se incluyen en los referidos procesos los anexos operativos (sucursales bancarias habilitadas en las agencias de la DGI) que reciben los pagos de los grandes contribuyentes nacionales y de los grandes contribuyentes de agencias como tampoco el Banco de la Nación Argentina. Cabe desta-

car respecto a los anexos operativos que a través de estos ingresa la mayor parte de la recaudación, la cual es captada por medio del sistema DOSMIL –y luego transferida a los correspondientes módulos del sistema OSIRIS–. El sistema DOSMIL permite controlar las obligaciones de los contribuyentes y transfiere la información a las agencias de AFIP, al momento de conforme a lo hasta aquí expuesto el proceso de acreditaciones tardías a través del cual se controla el plazo en que las entidades bancarias transfieren los fondos al fisco y en caso de mora liquida los intereses correspondientes, no se aplica a la recaudación incluida en el sistema DOSMIL. Sobre el particular cabe destacar que:

–En reuniones mantenidas con funcionarios del Departamento de Administración de la Recaudación y de la Dirección de Informática Tributaria, se manifestó que el proceso no se ejecutaba para anexos operativos dado que las entidades no incumplían los plazos par a transferir los fondos y que la información era conocida por el organismo *on line*, dado que se capta por medio del sistema DOSMIL. Los argumentos expuestos no son suficientes para justificar la no inclusión de los anexos operativos en la ejecución del proceso de acreditaciones tardías, ya que el sistema DOSMIL no aporta soluciones para entidades que por razones de iliquidez no pueden rendir en su totalidad los fondos recaudados y para aquellas que son suspendidas en su operatoria por el BCRA.

–Sin perjuicio de lo expresado en el apartado precedente se ha relevado que el Departamento de Administración de la recaudación por nota 264/2002 de fecha 24 de abril de 2002, solicita: “...requerir de la Dirección de Informática Tributaria, la probable fecha de implementación del Sistema Control a Procesos para Anexos Operativos, atento que conforme lo indicado en el Manual del Usuario - Sistema OSIRIS control a procesos de recaudación de entidades bancarias’, del 25/01/2002, se ha hecho referencia de su inclusión en una instancia posterior”. Se ha informado respecto a esta situación que el proceso correspondiente al primer semestre del año 2002, será ejecutado una vez que se haya desarrollado el sistema para que se incluyan los anexos operativos.

El organismo ha manifestado en su descargo que la versión actual del sistema acreditaciones tardías está preparada para liquidar intereses a los anexos operativos bancarios. El último proceso ejecutado por el organismo –primer semestre del año 2002– incluye la información de los anexos operativos bancarios.

–El Banco de la Nación Argentina autoliquida los intereses diariamente desde el mes de agosto del año 2001, efectuando la AFIP un control selectivo de las referidas liquidaciones. El único realizado a la fecha de finalización de las tareas de campo de este informe, incluyó 16 cierres diarios correspon-

dientes al mes de noviembre de 2001. Este control se efectuó ejecutando el proceso de acreditaciones tardías, comparando luego los resultados obtenidos de dicho proceso, con los montos acreditados por el banco en concepto de intereses. Se ha verificado que no surgen del cruce diferencias significativas; no obstante corresponde destacar que en todos los cierres analizados correspondió la aplicación de intereses –no significativos– por acreditaciones tardías y que el cálculo realizado por la entidad bancaria no coincidió con los resultados de la AFIP. Por otra parte informamos que no existen normas internas que reglamenten la periodicidad del control.

El organismo ha manifestado en su descargo que durante el mes de diciembre 2002 se planeaba ejecutar el control de las liquidaciones efectuadas por la entidad de los períodos abril a junio 2002.

3. Falta de control del cumplimiento de plazos de transferencia de información por parte de las entidades recaudadoras.

El Departamento de Administración de la Recaudación nos informó que: “Se deja constancia que a la fecha (20 de marzo de 2002) aún no se ha desarrollado un sistema que permita la detección y posterior reclamo por incumplimiento en las transferencias de informaciones”.

Esta situación afecta las transacciones no incluidas dentro del sistema DOSMIL, ya que en aquellas procesadas a través de este sistema, la información es conocida por el organismo al momento de producirse la presentación de la declaración jurada.

A la fecha de emisión del presente informe no se ha puesto en práctica ningún procedimiento de control referido a transferencia de información, esta circunstancia no permite conocer si la totalidad de DD.JJ. presentadas por los contribuyentes han sido informadas por las entidades bancarias, al organismo, afectando el pertinente control del cumplimiento de las obligaciones fiscales.

El organismo ha manifestado en su descargo que está previsto el desarrollo del módulo de rendiciones tardías, cuya función, definida por el Convenio de Recaudación, es liquidar al banco intereses por “remisión tardía” de información a la AFIP.

4. Inadecuado sistema de control de los reclamos de contribuyentes por pagos efectuados no procesados por el sistema y de las transacciones no imputadas al correspondiente contribuyente.

A los efectos de determinar la existencia y operatoria seguida por el organismo con relación a operaciones no conciliadas (no imputadas al contribuyente) por el sistema de recaudación y los reclamos de contribuyentes por pagos efectuados no registrados por dicho sistema, se requirió a la División Conciliaciones del Departamento de Administración de la Recaudación, información referida a estas cuestiones. Del relevamiento efectuado y de las respuestas recibidas destacamos los siguientes aspectos:

—No existe un procedimiento escrito abarcativo del total de sectores intervinientes que regule la operatoria a seguir cuando los contribuyentes realizan reclamos por pagos no registrados en el sistema de recaudación, ni cuando se presentan transacciones no conciliadas dentro de dicho sistema. El organismo ha manifestado en su descargo que desde el 17/05/2002 el sistema de reclamos implementado cuenta con el manual de usuario correspondiente al perfil agencias, el perfil administración está en etapa de elaboración. También se ha dictado la instrucción 1.004 de la Dirección de Programas y Normas de Recaudación que determina las tareas que deben cumplir las áreas operativas respecto del sistema que nos ocupa. Está previsto completar el desarrollo del sistema de reclamos a fin de incluir todas las funcionalidades definidas oportunamente, contemplando —entre otros temas— la identificación de la problemática generadora de los mismos.

—Se ha verificado la existencia de transacciones de antigua data sin imputar. Se ha informado al respecto que el INARSS administra una base de datos referida a esta situación, con información que incluye transacciones anteriores y posteriores a la puesta en vigencia del sistema OSIRIS. De los datos suministrados por la División Conciliaciones extraídos de la citada base, se desprende que existen aproximadamente 29.000 casos pendientes generados entre 1994 y mayo de 2002. Esta base de datos se actualiza de acuerdo a lo siguiente: por una parte se producen altas por los reclamos efectuados por los contribuyentes, y por otra, se eliminan aquellas transacciones imputadas.

—En cuanto a la cantidad de transacciones referidas a reclamos de contribuyentes por pagos efectuados no registrados por el sistema, se requirió a la División Conciliaciones la información pertinente. Estos datos no fueron suministrados por dicha división debido a que no contaba con el desarrollo informático necesario en condiciones operativas.

—La División Conciliaciones del Departamento de Administración de la Recaudación, recibe la información referida a reclamos de los contribuyentes por pagos efectuados no registrados en el sistema y por transacciones no conciliadas de los siguientes sectores:

—INARSS (ex división de análisis de calidad de los sistemas). Departamento de Homologación de Sistemas Tributarios.

—Agencias.

Una vez recibido el reclamo se consulta al padrón de pagos del sistema OSIRIS, si el pago no es localizado se requiere mayor información a la dependencia involucrada; luego de corresponder, se envía al banco recaudador la intimación pertinente.

De lo informado por dicha división se desprende que ante pagos realizados por los contribuyentes y

no registrados por el sistema, los mecanismos implementados derivan, en todos los casos, en la intimación puntual a las entidades recaudadoras, no observándose la existencia de procedimientos de análisis sobre las causas generadoras que permitan adoptar los recaudos para evitar las reiteraciones.

—Finalmente se ha informado que se está implementando un circuito a través del cual las agencias y los distritos recibirían las novedades de los contribuyentes sobre pagos efectuados no registrados en el sistema y se encargarían de efectuar la primera parte de la operatoria para conciliar las transacciones. Para ello se efectuarían cruces de bases internas de la AFIP por medio de un módulo denominado “agencias”. De persistir la inconsistencia, se transferirían los datos a un módulo denominado “conciliaciones”, a partir del cual la División Conciliaciones continuaría el proceso, remitiendo a los bancos recaudadores las intimaciones pertinentes a fin de conciliar las transacciones. El circuito descrito operaría con los reclamos posteriores a agosto del año 2000.

5. Falta de control de los sistemas informáticos aplicados por las entidades bancarias en la captación y transferencia de información y de fondos, luego de su homologación. Los convenios firmados establecen las condiciones a seguir por AFIP y las entidades bancarias relacionadas con la operatoria de captación y transferencia de información y acreditación de fondos de recursos tributarios y de la seguridad social.

En los convenios se estipula en cuanto a la implementación del sistema de recepción de información y cobro de obligaciones previsionales y tributarias, que el banco podrá optar por utilizar el sistema desarrollado por la AFIP o desarrollar un sistema a esos efectos, pudiéndolo hacer a través de su propio departamento informático o bien tercerizando dicho desarrollo. En caso de que el banco opte por no utilizar el sistema previsto por el organismo deberá informar a la AFIP a efectos de que ésta homologue el desarrollo.

Cabe destacar, sin perjuicio de que la AFIP verifica la información recibida a través de los módulos OSIRIS concentrador y centralizador, que una vez homologados los sistemas no se controla periódicamente que se siga aplicando el desarrollo aprobado por el organismo, salvo que se requiera alguna modificación de los mismos, exigiéndose para su aplicación una nueva homologación.

El organismo ha manifestado en su descargo respecto de la obligatoriedad de informar en cada transacción la versión del sistema que utiliza cada sucursal, que ésta se encuentra prevista en el manual “Sistema Osiris - Desarrollos Externos Homologados (Solución propia para bancos)”, versión 7.0 y que el requerimiento fue distribuido a los bancos y se encuentra implementado en aquellas instituciones que poseen la solución desarrollada por la AFIP (cuatro entidades sobre un total de 43).



6. Falta de control de integridad de la recaudación mediante la utilización de datos originados en fuentes distintas al sistema informático implementado.

El Departamento de Administración de la Recaudación procede a registrar los ingresos tributarios y de la seguridad social conforme a los movimientos bancarios operados en las cuentas recaudadoras abiertas en el Banco de la Nación Argentina, los referidos movimientos surgen en un: alto porcentaje de las transacciones captadas y procesadas por el sistema OSIRIS, a los efectos de ejemplificar en el mes de mayo del año 2002 la recaudación ingresada a través de este sistema alcanzó el 93,31 % –ver apartado 3 precedente–. Se observa además que existen otros mecanismos de recaudación que complementan el sistema, por ejemplo el utilizado para la recaudación en patacones que alcanzó para el mes de mayo del 2002 el 5,30 % de la misma.

Los controles referidos a la integridad de la recaudación captada y procesada por el sistema OSIRIS, se relacionan con los procesos de rendiciones tardías y acreditaciones tardías, las observaciones vinculadas a estos procesos han sido comentadas en los puntos 1. y 2. precedentes.

No se han obtenido evidencias de otros procedimientos globales dirigidos a controlar la integridad de la recaudación mediante la utilización de información no proveniente del sistema informático implementado y que complementen a los controles mencionados, tanto para la recaudación ingresada a través del OSIRIS como la que ingresa a través de otros sistemas.

El organismo ha manifestado en su descargo que con relación a los sistemas de recaudación no integrados al sistema OSIRIS, se destaca que se encuentra en análisis la incorporación a dicho sistema de pagos a través de “Boletas manuales por depósitos judiciales” y “Débitos directos”. Respecto de pagos en Patacones, si bien el sistema OSIRIS está preparado para administrar múltiples monedas, no ha sido posible su incorporación debido que el BCRA no ha habilitado la infraestructura bancaria que permita su circulación, acreditación en cuentas, transferencias interbancarias, etcétera. Por este motivo seguirá vigente el procedimiento actualmente implementado.

7. Falta la firma de anexos a los convenios que regulan las pautas operativas pactadas.

Se solicitó a la División de Entidades Auxiliares del organismo el listado de los convenios, y anexos suscritos con las entidades bancarias encargadas de la recepción de declaraciones juradas y pagos de los contribuyentes vigentes durante el año 2001.

El referido listado fue cruzado con los convenios y anexos originales guardados en el Departamento de Administración de la Recaudación, pudiendo verificarse la inexistencia de los siguientes anexos:

Entidades: Anexos no provistos por la AFIP:

Banco de la Rioja S.A. Anexo III: operatoria de captación y transferencia de información y acreditación de fondos de recursos tributarios y de la seguridad social para los contribuyentes alcanzados por el control diferencial. –Se refiere a operaciones de contribuyentes de significatividad económica dentro de la zona–.

Banco Provincia de Córdoba. Anexo VIII: operatoria de captación y transferencia de información y acreditación de fondos de recursos tributarios, de la seguridad social y del sistema integrado de jubilaciones y pensiones, mediante transferencia electrónica de fondos. –Se refiere a operaciones de pagos por Internet–.

Banco de la Pampa. Anexo VIII: operatoria de captación y transferencia de información y acreditación de fondos de recursos tributarios, de la seguridad social y del sistema integrado de jubilaciones y pensiones, mediante transferencia electrónica de fondos. –Se refiere a operaciones de pagos por Internet–.

Pudo constatar que se ha retribuido a las entidades bancarias indicadas por la aplicación de consultado el organismo sobre los anexos faltantes, manifestó que no se encontraban suscritos a la fecha de nuestro examen, pese a que la entidad bancaria prestó servicios como se desprende de los datos recopilados por esta auditoría. La no suscripción de los anexos indicados implica la falta de formalización de las pautas que regulan las obligaciones de las partes, generando incertidumbre en la relación contractual.

El organismo ha manifestado en su descargo que se han cursado notas a los responsables de los bancos solicitando la firma de los anexos mencionados. Paralelamente se ha reiterado este requerimiento a través de correos electrónicos y llamados telefónicos.

8. Falta de precisión de la tasa a aplicar a los bancos recaudadores por la acreditación tardía de los fondos cobrados.

La cláusula del convenio que liga a la AFIP con los bancos referida al pago de intereses por la acreditación tardía de los fondos recaudados dice: “...el banco se compromete a abonar un interés resarcitorio sobre toda suma adeudada a la AFIP (...). Los intereses se devengarán a partir del día siguiente al del vencimiento de la obligación y hasta su efectivo ingreso, y la tasa a aplicar será el porcentaje nominal anual para préstamos de pesos a treinta días de, plazo promedio aritmético, tomada de la comunicación publicada por el Banco Central de la República Argentina, utilizándose para la liquidación de cada proceso de resarcimiento, el valor correspondiente al último día hábil del mes anterior al que se ejecuta, más un treinta (30) por ciento de dicha tasa. En caso de que en el transcurso del período a

liquidar se produjera una variación en más de la tasa descrita, igual o mayor al diez (10) por ciento, la AFIP efectuará la liquidación pertinente tomando la tasa mayor que cumpla esa condición, más el treinta (30) por ciento de la referida tasa. Cuando los intereses citados en el párrafo anterior no fueran ingresados en la fecha en que se acrediten los fondos recaudados, el monto de los intereses se capitalizará cada treinta (30) días corridos o fracción menor si correspondiere y sobre ese capital se aplicará la misma tasa de interés señalada en el párrafo anterior, hasta el completo pago de la deuda.”

En la cláusula del convenio no se menciona si la tasa se refiere a préstamos de pesos entre bancos (BAIBOR), o la tasa por préstamos a empresas de primera línea (PRIME), y/o a alguna otra. Tampoco se hace referencia explícita a la comunicación del BCRA que define la tasa a considerar.

De las verificaciones efectuadas por la auditoría surge que la tasa que se aplica es la PRIME en pesos a 30 días promedio aritmético, porcentaje nominal anual.

Adicionalmente, se observa que no se ha previsto una tasa alternativa a la PRIME si la misma no está disponible, tal como ocurrió durante el período que va desde el 03/12/2001 hasta el 22/01/2002, situación que hasta la fecha de emisión del presente informe el organismo no ha resuelto.

El organismo ha manifestado en su descargo que se está evaluando una modificación del convenio tendiente a aplicar el mismo interés punitivo que deben abonar los contribuyentes por pago de tributos fuera de término (Resolución 110/2002 del Ministerio de Economía).

9. Falta de garantías y avales de las entidades recaudadoras.

Los convenios firmados con las entidades recaudadoras contienen respecto a garantías y avales la siguiente cláusula: “A los efectos de garantizar las obligaciones asumidas por este convenio y anexos, la AFIP podrá requerir al banco la presentación trimestral de la calificación que reciba como entidad financiera, conforme la normativa emitida por el Banco Central de la República Argentina. (BCRA). Si la AFIP considera que la calificación no resguarda las responsabilidades adquiridas por el banco por el presente convenio, podrá rescindir el mismo sin indemnización alguna a favor de la entidad bancaria”.

Como queda estipulado en la referida cláusula, la AFIP podría rescindir los convenios sin tener que indemnizar a la entidad recaudadora. Dicha cláusula no cubre al organismo del riesgo de falta de recupero de los fondos recaudados por los bancos, en el caso de que no cumplan con la transferencia de la recaudación por cualquier causa, como por ejemplo puede ser, la suspensión de su operatoria por parte del BCRA. A la fecha de emisión del presente informe la AFIP nos ha comunicado que la

suma adeudada por entidades bancarias suspendidas alcanza el monto de \$ 13.752.986,15, y que se está considerando los distintos cursos de acción a fin de iniciar los juicios en reclamo de lo adeudado.

El organismo ha manifestado en su descargo que se analizará la posibilidad de solicitar garantías a las entidades recaudadoras, como así también las características que deberían tener las mismas. Cumplida esa etapa, deberán impulsarse las negociaciones tendientes a efectuar dicha modificación en los convenios bancarios.

10. Falta de exposición de los valores recaudados en concepto de pago de las penalidades efectuados por los bancos por incumplimiento de los plazos de acreditación de recaudaciones.

El proceso de acreditaciones tardías determina el monto de intereses a abonar por los bancos en caso de que incurran en mora al acreditar los fondos recaudados. El monto de los intereses es depositado por las entidades bancarias en la cuenta 1.171/74 habilitada en el Banco de la Nación Argentina –Sucursal Plaza de Mayo–. De los antecedentes aportados por el organismo no surge el beneficiario de dichas cobranzas ni en qué estado contable se expone su ingreso, se ha constatado que no se incluyen en el balance general del organismo ni en los estados de recaudación. Se verificó que desde enero de 2001 a julio de 2002 se transfirió al Tesoro la suma de \$ 2.290.997,66 por este concepto.

El organismo ha manifestado en su descargo que la existencia de dificultades técnicas en la distribución de estos intereses en función de los recursos que los generan, determinaron su transferencia de la cuenta 1.171/74 a la Tesorería General de la Nación. Si impulsará la incorporación de un anexo al estado de recaudación conteniendo la información detallada referida a la citada cuenta.

11. Debilidades en la utilización de las metas de recaudación como indicador de gestión por no considerar variaciones en los parámetros macroeconómicos.

La AFIP utiliza entre otros parámetros, el porcentaje de cumplimiento de las metas de recaudación como indicador de gestión de cada dependencia operativa. La elección de las metas de recaudación como un indicador de gestión es razonable; no obstante cabe destacar que para la utilización de dicho indicador el organismo no considera los desvíos producidos en las variables macroeconómicas, en consecuencia se observa que este indicador no es un indicio suficiente de mayor o menor eficiencia en la gestión en tanto dichos desvíos no son considerados, a saber:

–La meta global anual de recaudación la fija el Ministerio de Economía en consonancia con la elaboración del presupuesto de ingresos y gastos de la Nación. La Administración Federal de Ingresos Públicos asigna a cada dependencia operativa la

meta que debe cumplir a fin de que el conjunto de estas alcance la meta global fijada. El método de distribución utilizado difiere según el tipo de impuesto, pero en todos los casos se basa en algún tipo de promedio de las participaciones pasadas en la recaudación del impuesto correspondiente. Por ejemplo para el IVA, se construye una media ponderada que abarca efectos de coyuntura, estacionales y de tendencia sobre la base de información de recaudación referida a los doce meses anteriores. El porcentaje de cumplimiento de la meta de recaudación de las dependencias es incorporado por el organismo como uno de los indicadores de gestión relevantes, junto con otros indicadores por ejemplo los vinculados al sistema DOSMIL, a las fiscalizaciones externas y a las ejecuciones fiscales.

No se ha alcanzado las metas globales de recaudación propuestas; esto podría ser explicado a partir de las divergencias surgidas en la proyección de trayectorias consideradas para la determinación de las referidas metas globales de recaudación, como ejemplo se cita que para el ejercicio fiscal 2000 se previó un crecimiento real del PBI del 3,5 % cayendo para dicho ejercicio un 0,5 %, igual situación se verificó en el ejercicio fiscal 2001 donde se previó inicialmente un crecimiento del 3,7 % cayendo un 4,4 %.

Lo expuesto en el párrafo precedente tiene su correlato en el porcentaje de cumplimiento de las metas obtenido por las áreas operativas.

Asimismo, la AGN formula las siguientes recomendaciones:

1. Deficiente control de la integridad de la información referida a las percepciones efectuadas por las entidades bancarias.

Se recomienda implementar a la brevedad los procesos de control sistemático que verifiquen si se ha recibido la información referida a las percepciones efectuadas por la totalidad de las sucursales y cajas de las entidades recaudadoras.

2. Insuficiente control del cumplimiento del plazo de transferencia de fondos por parte de las entidades recaudadoras.

Hacer los estudios pertinentes para implementar el manual de procedimientos que regule las pautas operativas del proceso de acreditaciones tardías y las responsabilidades de los sectores intervinientes; entre otras cuestiones es necesario establecer la automatización y periodicidad de su ejecución, criterios de actualización de los parámetros considerados e incluir al Banco de la Nación Argentina en dicho proceso. Además, se recomienda culminar con el análisis a cargo de la Dirección de Administración, referido al proceso ejecutado en donde se incluyeron los anexos operativos bancarios, a fin de que el procedimiento de control se ejecute incluyendo dichos anexos operativos.

3. Falta de control del cumplimiento de plazos de transferencia de información por parte de las entidades recaudadoras.

Desarrollar un procedimiento que permita detectar en tiempo y forma eventuales incumplimientos en las transferencias de información –DD.JJ. sin pagos vinculados– por parte de las entidades recaudadoras que reciben información de los contribuyentes no incluidos en el sistema DOSMIL.

4. Inadecuado sistema de control de los reclamos de contribuyentes por pagos efectuados no procesados por el sistema y de las transacciones no imputadas al correspondiente contribuyente.

–Implementar el manual abarcativo del total de sectores intervinientes que regule el procedimiento a llevar a cabo ante la presentación de reclamos de contribuyentes por pagos efectuados no procesados por el sistema y de las transacciones no conciliadas (no imputadas al contribuyente) por los distintos procesos informáticos, determinando las responsabilidades de los sectores intervinientes.

–Asegurar que el procedimiento implementado para el seguimiento y solución de los reclamos y/o de las transacciones no conciliadas, permita determinar la problemática generadora de los mismos, a fin de tomar las medidas correctivas de carácter general que correspondan.

5. Falta de control de los sistemas informáticos aplicados por las entidades bancarias en la captación y transferencia de información y de fondos, luego de su homologación.

Controlar periódicamente las versiones de los sistemas informáticos desarrollados por los bancos recaudadores, además de su homologación al momento de ser implementados.

6. Falta de control de integridad de la recaudación mediante la utilización, de datos originados en fuentes distintas al sistema informático implementado.

Desarrollar controles dirigidos a validar la integridad de la recaudación que contemple información no proveniente del sistema informático implementado, así como también estudiar la posibilidad de incluir la totalidad de las rutinas de recaudación a través de dicho sistema.

7. Falta la firma de anexos a los convenios que regulan las pautas operativas pactadas.

Efectuar un relevamiento de los anexos a los convenios con las entidades recaudadoras, a fin de regularizar la situación procediendo a suscribir aquellos faltantes.

8. Falta de precisión de la tasa a aplicar a los bancos recaudadores por la acreditación tardía de los fondos cobrados.

Culminar el análisis de la tasa a tomar para calcular el interés punitivo correspondiente, evaluando la más conveniente y precisándola a los efectos de no generar incertidumbre en su aplicación.

9. Falta de garantías y avales de las entidades recaudadoras.

Evaluar la conveniencia de solicitar a las entidades recaudadoras garantías suficientes que permitan recuperar en forma rápida las recaudaciones, en caso de que dichas entidades no acrediten las sumas correspondientes por cuestiones inherentes a su funcionamiento.

10. Falta de exposición de los valores recaudados en concepto de pago de las penalidades efectuados por los bancos por incumplimiento de los plazos de acreditación de recaudaciones. Explicitar el beneficiario de los valores recaudados en concepto de pago de las penalidades efectuados por los bancos por incumplimiento de los plazos de acreditación de recaudaciones y exponer en la información contable elaborado por el organismo el movimiento de la cuenta 1.171/74 identificada como "Intereses mora acreditación recaudación bancaria - DGI" habilitada en el Banco de la Nación Argentina -Sucursal Plaza de Mayo-, en la cual las entidades depositan los montos abonados.

11. Debilidades en la utilización de las metas de recaudación como indicador de gestión por no considerar variaciones en los parámetros macroeconómicos.

-Analizar la posibilidad de considerar al momento de evaluar la gestión de recaudación de las agencias de la DGI, las divergencias surgidas en las variables macroeconómicas tenidas en cuenta para la determinación de la meta global.

*Expediente O.V. 79/03 - resolución AGN 25/03*

El organismo auditado efectuó su descargo, del cual se desprende la siguiente síntesis:

a) Sistema de recaudación OSIRIS. Se ha considerado necesario efectuar algunas aclaraciones sobre los diferentes módulos que integran el sistema a fin de clarificar aspectos del informe de la AGN, fundamentalmente en lo relativo a liquidación de penalidades a los bancos por acreditación tardía de fondos o remisión tardía de información.

b) Integridad de la información: se informa a la AGN acerca de una nueva versión del manual de desarrollos externos homologados, implementada en algunos bancos y en etapa de análisis en otros, que fortalecerá el control de rendición de transacciones.

c) Sistema de reclamos: se ha previsto su replanteo en el año 2003, estimando que la nueva versión solucionará las carencias del actual sistema.

d) Acreditaciones tardías en anexos bancarios del sistema DOSMIL: se informa a la AGN la puesta en vigencia de la liquidación de estas penalidades. Los primeros procesos están siendo ejecutados a la fecha:

e) Falta de firma de algunos anexos a los convenios de recaudación. Se informa a la AGN que dos de los bancos que carecían de esta formalización,

han regularizado la situación el 30/12/2002. El banco restante ha sido intimado para hacerlo, aclarando que de no cumplimentar lo solicitado en el plazo otorgado, se propiciará la suspensión de comisiones y/o inhabilitación del servicio. Igual procedimiento se aplicará frente a otras situaciones similares que se presenten.

f) Observaciones a los textos de los convenios.

1. Tasa de interés para penalizar a los bancos por incumplimiento: Se encuentra proyectado y aprobado por el área legal una modificación que cumpliría la recomendación de la AGN (Tasa de interés mas precisa y sencilla para aplicar).

2. Prever garantías y avales para cubrir la no acreditación de importes recaudados: Se analizará el tipo y formalidades y posteriormente deberán renegociarse los contratos suscritos.

*Oscar S. Lamberto. - Juan J. Alvarez. - Luis E. Martinazzo. - Roque T. Alvarez. - Humberto J. Roggero. - Héctor R. Romero.*

## ANTECEDENTES

### 1

#### Dictamen de comisión

*Honorable Congreso:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración ha considerado los expedientes Oficiales Varios 65/03 y 79/03, mediante los cuales la Auditoría General de la Nación remite resolución sobre una auditoría de los controles desarrollados en los procedimientos implementados para la recaudación del ejercicio 2001 hasta mayo de 2002; y descargo del organismo auditado, respectivamente; en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos -AFIP-; 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, solicitando informe sobre:

a) las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la auditoría General de la Nación con motivo de la auditoría a la Administración Federal de Ingresos Públicos -AFIP- sobre los controles desarrollados en los procedimientos implementados para la recaudación del ejercicio 2001 hasta mayo de 2002 y

b) las medidas adoptadas a fin de determinar el perjuicio fiscal que pudiera haberse originado en las situaciones objeto de las referidas observaciones,



así como para la efectivización de las responsabilidades correspondientes.

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

---

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

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, 27 de mayo de 2004.

*Oscar S. Lamberto. – Mario A. Losada.*

*Juan J. Alvarez. – Luis E. Martinazzo.*

*– Roque T. Alvarez. – Humberto J.*

*Roggero. – Héctor R. Romero.*

2

Ver expediente 68.S.-2004.