

## SESIONES ORDINARIAS

2011

## ORDEN DEL DÍA N° 2759

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA  
DE CUENTAS

Impreso el día 27 de octubre de 2011

Término del artículo 113: 7 de noviembre de 2011

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas con el objeto de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su examen referido al relevamiento del sistema de recaudación y aplicación del Fondo de Fomento Cinematográfico - gestión en el ámbito del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA), período auditado desde el 1º/1/05 al 28/2/07 y cuestiones conexas.

1.- (4.944-D.-2011.)

2.- (412-O.V.-2010.)

I. **Dictamen de mayoría.**II. **Dictamen de minoría.**

## I

**Dictamen de mayoría***Honorable Cámara:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente O.V.-412/10, mediante el cual la Auditoría General de la Nación comunica resolución 200/10, aprobando el informe realizado en el ámbito del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA) referido al relevamiento del sistema de recaudación y aplicación del Fondo de Fomento Cinematográfico - gestión, período auditado 1º/1/05 al 28/2/07; 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 con el objeto de *a)* regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su examen referido al relevamiento del sistema de recaudación y aplicación

del Fondo de Fomento Cinematográfico - gestión en el ámbito del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA). Período auditado: desde el 1º/1/05 al 28/2/07; *b)* determinar y cuantificar el perjuicio fiscal que pudiera haber emergido de las aludidas situaciones; y *c)* determinar y efectivizar las correspondientes responsabilidades.

2. Remitir copia de la presente resolución, juntamente con sus fundamentos, a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal, a los fines de la toma de conocimiento de los juzgados donde tramiten causas relacionadas con dichas cuestiones.

3. Remitir copia de la presente resolución, juntamente con sus fundamentos, a la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas a los fines de su toma de conocimiento y a los efectos que estime correspondan a su esfera de competencia.

4. Remitir copia de la presente resolución, juntamente con sus fundamentos, a la Oficina Anticorrupción a los fines de su toma de conocimiento y a los efectos que estime correspondan a su esfera de competencia.

5. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional; a la Oficina Anticorrupción; a la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas; a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, el presente dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 30 de junio de 2011.

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

## FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) efectuó un examen en el ámbito del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA) con el objeto de

analizar el relevamiento del sistema de recaudación y aplicación del Fondo de Fomento Cinematográfico - gestión. El período auditado comprende desde el 1°/1/05 al 28/2/07.

En el apartado “Alcance del trabajo de la auditoría”, la AGN señala que:

–Identificación de los convenios de coproducción suscritos por el INCAA. Determinación de la muestra: sobre pagos efectuados durante el período auditado por un importe de \$ 21.842.095,44; se seleccionaron pagos por un monto de \$ 4.621.565,07 que representan el 21,16%. El criterio de selección de la muestra fue por significación económica y aleatoria. Los expedientes del INCAA solicitados fueron 11, de los cuales fueron facilitados 5 en fotocopia certificada, que representan pagos por \$ 3.526.092,07.

–Limitación del alcance: los expedientes INCAA referenciados en el punto anterior se encuentran (junto con otros 91 expedientes) por orden de allanamiento en el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 11, tramitando en una causa relacionada a los convenios de coproducción suscritos en los términos del artículo 3°, inciso j), de la ley 17.741. En función de lo expuesto, el informe de auditoría evita expedirse sobre estos 5 expedientes de la muestra.

Las tareas de campo propias del objeto de examen fueron desarrolladas durante el período comprendido entre el 1°/9/07 y el 7/11/08.

La AGN realiza los siguientes comentarios y observaciones:

1. El INCAA no elaboró un plan estratégico ni operativo anual compatible con su misión, funciones delegadas y presupuesto; dificultando la implementación de un conjunto de acciones coordinadas, eficientes y eficaces para fomentar la actividad cinematográfica; tampoco realizó estudios de cuya información pudiera nutrirse la administración del organismo para mejorar su gestión operativa, relativos, entre otros aspectos, a: la magnitud del mercado actual de la actividad cinematográfica en la Argentina; la cobertura de dicho mercado por la producción nacional y objetivos a alcanzar en el corto, mediano y largo plazo; etc.

2. La AGN verificó debilidades que revelan la ineficiencia operativa del INCAA y la fragilidad de su estructura de control interno.

–La estructura organizativa del instituto fue modificada cinco veces durante el período auditado.

–El decreto 1.522/01 incrementa el porcentaje de transferencia al INCAA del 25% al 40% del total recaudado, en concepto de impuesto a la radiodifusión, llegando a representar respectivamente el 58,68% y el 61,61% de los ingresos percibidos al Fondo de Fomento Cinematográfico durante los años 2005 y 2006.

–Créditos: para el ejercicio 2006, del total de créditos presupuestados por un monto de \$ 12.900.000, se ejecutaron créditos para la producción de películas nacio-

nales de largometraje por un monto de \$ 10.736.102,50 y préstamos especiales para la adquisición de equipos de la industria del cine por un monto de \$ 1.465.000; importe que representa el 11,35% de la partida presupuestaria destinada a atender créditos dentro de ese ejercicio y por ende superior al límite del 10% fijado por el artículo 2° de la resolución INCAA 1.568/01.

–Cuota de pantalla y media de continuidad: no se implementó un plan de inspecciones para el período auditado.

3. La contabilidad del instituto no está totalmente integrada, ni resulta coincidente con la cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento, generando una gran dispersión de recursos para consolidar la información contable. El INCAA no tiene el detalle de la información relativa a la cartera de créditos morosos; a su vez, en lo relativo al monto de la deuda por créditos otorgados (\$ 107.010.016, que incluye capital e intereses al 28/2/07 - nota UAI 814/08 y nota s/n de la gerencia de administración de fecha 1°/9/08), no surge identificado de cada productor los importes vencidos e impagos conforme el método implementado para la liberación de las cuotas del crédito y su cancelación por parte del beneficiario. La Gerencia de Asuntos Jurídicos informa, por su parte, que “no se ha encontrado registro alguno en esta gerencia que acredite fehacientemente el inicio de acciones judiciales para la prosecución de deudas por créditos”.

La información contable, relativa a la compensación de los créditos y subsidios otorgados por película presenta limitaciones, toda vez que la interfaz del sistema presupuestario contable con las planillas del programa Excel, requiere de asientos o ajustes contables realizados periódicamente en forma manual. Ello evidencia que la integración entre el sistema presupuestario-contable y el módulo créditos-subsidios presenta debilidades de control interno.

Respecto del sistema de producción por coparticipación (artículo 48 de la ley 17.741, texto ordenado 1.248/01) la AGN verificó que sólo la película *Never en Buenos Aires* fue imputada como inversión (\$ 90.000) en la ejecución presupuestaria del año 2005. Las otras tres películas iniciadas en el año 2006 no constan expuestas en la ejecución presupuestaria de ese ejercicio.

4. La AGN identificó expedientes cuyos datos no coinciden con la ejecución presupuestaria de la película al no estar incorporados, en su totalidad, los formularios de autorización de pagos de créditos o subsidios.

5. El INCAA no ha implementado acciones de contralor respecto de los montos transferidos por la AFIP en el marco del artículo 21 de la ley 17.741 (texto ordenado 1.248/01).

La AGN detectó diferencias (por un total de \$ 7.340.335,55) durante el período auditado, al comparar los ingresos tributarios informados por la AFIP

(nota AFIP 828/07-SDG ADF) y los percibidos por el INCAA de acuerdo a la información proporcionada en soporte magnético con fecha 14/11/07. Consultado el instituto sobre los mecanismos de control coordinados con la AFIP (nota AGN 382/07-AG2) informa que la Gerencia General mantuvo sucesivas reuniones con autoridades de esa administración, la que a su vez estaba realizando modificaciones en los códigos del aplicativo CIRAVI, a través del cual se efectúan los pagos de los tributos que ingresan al Fondo de Fomento Cinematográfico (nota INCAA s/n de fecha 20/2/08). Por su parte, el Banco de la Nación Argentina no proporcionó el detalle de los montos transferidos diariamente al instituto durante el período auditado, por estar esa información sólo en soporte papel, manifestando la entidad bancaria que: “al tratarse de operaciones diarias originan un volumen considerable de documentación, lo que conlleva un tiempo importante de búsqueda” (nota BNA s/n de fecha 13/6/07).

6. La AGN detectó expedientes de producción en los que no constan las resoluciones INCAA que declaran a las películas terminadas “con interés especial o sin interés especial” para el trámite del otorgamiento del subsidio a la producción de películas nacionales.

7. No se incorpora en los expedientes la documentación respaldatoria relativa a la base de cálculo de los importes liquidados en concepto de subsidio a la producción de películas nacionales; la ausencia de respaldo documental no permite convalidar el monto liquidado en los formularios de pago del subsidio.

8. El subsidio por otros medios de exhibición (video/DVD) fue otorgado por el INCAA a los productores sin dictamen fundado del Comité de Evaluación de Proyectos.

9. El instituto no ha seleccionado una entidad bancaria para canalizar los créditos otorgados, conforme lo exige el artículo 35 de la ley 17.741 (texto ordenado 2001).

10. En ninguno de los casos relevados el criterio aplicado por el INCAA para determinar la razonabilidad de los costos que el ente reconoce sobre los presupuestados se sustenta con el “valor de mercado”.

11. Las certificaciones contables presentadas en los expedientes para el reconocimiento de los costos de producción no se ajustan a las formalidades establecidas por las resoluciones INCAA 547/97 y 336/02. En los expedientes relevados no se deja constancia del detalle de los comprobantes de gastos aprobados por la certificación del contador interviniente; tampoco el INCAA conserva copia de la documentación original, presentada por el productor al efectuar la rendición de los gastos. En términos de gestión, la rendición de los gastos realizados por el productor se refleja en los expedientes en planillas que totalizan importes por rubro.

A su vez, en el marco de las leyes 25.345 y 25.413 la resolución INCAA 336/02 agrega que no se admitirán comprobantes de pagos de sumas superiores

a \$ 1.000, en los que consten haberse efectuado por cheque o transferencia electrónica, aclarando que las certificaciones contables emitidas deberán contener la expresión relativa al cumplimiento de lo dispuesto en las leyes referenciadas.

De los 30 expedientes relevados se identificaron 21 expedientes donde las certificaciones contables de costo definitivo fueron emitidas sin hacerse mención al cumplimiento de lo dispuesto por la ley de prevención de la evasión fiscal 25.345 y su modificatoria.

12. El INCAA no se ajusta al plazo reglamentado para el dictado del acto administrativo que reconoce el costo definitivo de producción de una película.

13. A través del expediente INCAA 2.751/08 (segunda reconstrucción por extravío del expediente INCAA 1.287/02) se verifica que la liberación de las cuotas del préstamo acordado por un monto de \$ 1.500.000, en 5 cuotas, se haría “...luego de la verificación fehaciente del inicio de las obras para las cuales fue concedido el crédito” (resolución INCAA 1.913/06). No surge acreditada en el expediente la verificación, por parte del instituto, de los avances de obras realizados por el Laboratorio Argentino de Cine S.A.

Las dos primeras cuotas liberadas con fechas 13/10/06 y 16/11/06, por un monto de \$ 300.000 cada una, se hicieron en función de los dictámenes jurídicos 1.155/06 y 1.321/06, sin especificar nada sobre la condición establecida. La tercera, cuarta y quinta cuotas, fueron liberadas respectivamente con fechas 14/12/06, 23/1/07 y 15/3/07 por un monto de \$ 300.000 cada una sin la verificación fehaciente del avance de las obras realizadas. El formulario de pago de la tercera cuota no consta en el expediente. La reconstrucción del expediente resulta desordenada a los efectos de determinar la secuencia de las actuaciones cumplidas desde el inicio de dicho expediente (año 2002).

14. La AGN detectó, durante el período auditado, significativas debilidades de control para verificar el cumplimiento de la cuota pantalla por parte de las salas cinematográficas inscritas en el registro. Durante el año 2005, sobre un total de 1.055 salas cinematográficas inscritas en el registro, se inspeccionaron sólo 175 salas (16,58 %); las inspecciones realizadas no responden a un plan anual establecido y sólo abarcaron el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires. No se efectuaron inspecciones durante 2006, ni en enero y febrero del año 2007.

La AGN expresa que, mediante nota AGN 74/09 - RCSER, de fecha 3/9/09, se remitió al INCAA copia del proyecto de informe a fin de que ese organismo realice los comentarios y aclaraciones pertinentes. Por nota INCAA s/n, recibida con fecha 16/9/09 el auditado presenta su descargo conforme a la prórroga concedida por nota AGN 99/09 - RCSER. De acuerdo al cotejo efectuado la AGN ha modificado y adecuado la redacción de algunas de sus observaciones, dejando sin efecto otras; adaptando en los casos correspon-

dientes la recomendación y ajustando el orden de las observaciones.

Teniendo en cuenta las observaciones y comentarios realizados la AGN recomienda: diseñar e implementar un plan estratégico y operativo anual que fortalezca la gestión del INCAA; consolidar un control eficiente respecto al cumplimiento de la cuota pantalla y de la media de continuidad; implementar un plan de inspeccionares para verificar el cumplimiento de la cuota pantalla, representativo del universo de salas inscritas en el registro y cuya frecuencia por sala esté acorde con la cantidad de películas nacionales estrenadas dentro del año calendario; diseñar e implementar un sistema de registración contable a través del cual, la consolidación de la información expuesta contablemente participe de los atributos de confiabilidad e integridad; agregar en los expedientes todas las constancias respaldatorias de lo actuado; concretar e implementar acciones de contralor concurrentes con la AFIP y el Banco de la Nación Argentina para conciliar los montos transferidos en el marco del artículo 21 de la ley 17.741, texto ordenado decreto 1.248/01; desagregar en los expedientes INCAA la base de cálculo practicada para la liquidación trimestral del subsidio otorgado para la producción de películas nacionales; exigir al Comité de Calificación de Proyectos la emisión de dictámenes fundados conforme lo exigido por el artículo 6° de la resolución 658/04; seleccionar una entidad bancaria para canalizar los créditos acordados por el instituto; aplicar, para el análisis del costo presupuestado presentado por el productor de una película, el criterio del “valor mercado” y documentar ese procedimiento para poder determinar la razonabilidad de los costos reconocidos por el INCAA; exigir de los productores la presentación de certificaciones contables conforme a las formalidades establecidas por las resoluciones INCAA 547/97 y 336/02, documentando y maximizando el control que al instituto le compete sobre la rendición de gastos presentada en los expedientes para la liberación de las cuotas correspondientes al crédito otorgado; emitir la resolución INCAA por la que se aprueba el reconocimiento del costo definitivo de producción de la película dentro del plazo reglamentado por el propio organismo a través de la resolución 1.534/97; regularizar el trámite impreso en el expediente INCAA 2.751/08 a fin de que se acrediten las verificaciones practicadas en relación a las condiciones establecidas por la resolución INCAA 1.913/06, para la liberación de las cuotas del préstamo acordado al Laboratorio Argentino de Cine S.A y sin perjuicio de rever la secuencia de actuaciones anexadas en la reconstrucción del expediente original 1.287/02 e implementar un plan de inspecciones para verificar el cumplimiento de la cuota pantalla.

Considerando lo observado, la AGN concluye que la ausencia de un plan estratégico obstaculizó la definición de objetivos claros y explícitos y la posibilidad de medición y monitoreo de éstos; tampoco se estipularon las acciones concretas a desarrollar, ni se establecieron los responsables (plan operativo) con el propósito de

alcanzar los resultados perseguidos y gestionar más y mejor; esto entorpeció la identificación de los problemas del instituto y la consecuente adecuación de sus acciones a dichas situaciones e impidió una asignación más eficiente de los recursos con que el organismo cuenta. Por otra parte, la AGN verificó una estructura con debilidades de control interno que evitó, entre otras cosas, la detección de distintas situaciones que se dieron en el ejercicio cotidiano del control y que se evidenciaron en la producción de diferentes actos relacionados, por ejemplo, con: el incumplimiento de la verificación adecuada de la cuota pantalla; la falta de integración de la contabilidad con la dispersión que ello genera; etc.

En síntesis, la AGN considera que el organismo debería optimizar su gestión, adecuando su accionar a procedimientos que mejoren la calidad de la gestión pública.

Por otra parte, el instituto ha manifestado que a partir de la resolución 1.880/08 se han introducido instancias participativas de los distintos interesados de la industria cinematográfica para el logro de decisivos fundados aspectos que, de considerarse procedente, podrán ser objeto de futuras auditorías.

Recién a partir de febrero de 2007 (último mes comprendido en el período auditado) se identifica dentro de la estructura organizativa implementada por resolución INCAA 2.380/06 (Boletín Oficial 22/2/07) el Área Coordinación de Comunicación y Mercadeo, destacándose entre sus acciones la de “diseñar y ejecutar estudios de mercado que orienten las decisiones de fomento adoptadas por el instituto” y la de “diseñar y ejecutar estudios de mercado destinatarios de producción cinematográfica y audiovisual argentina”.

Por su parte el INCAA ha manifestado que “...en la actualidad y por imperio de la resolución 1.880/08 los comités realizan reuniones deliberativas, donde los responsables de los proyectos presentados tienen la posibilidad de participar en el tratamiento del mismo, a los fines de efectuar las aclaraciones ante el comité de manera tal de que éste adopte un decisivo fundado”. Se aclara también la participación “...de todas las entidades de directores, productores, técnicos, actores y guionistas, quienes emiten su voto por separado, debidamente fundamentando, debiendo completar una planilla que contempla diferentes ítems, entre ellos, el guión cinematográfico, antecedentes del director, del productor presentante, diseño de producción, viabilidad económica del proyecto y otros aspectos relevantes”.

En la nota 1.081/10-P, dirigida al presidente de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, la presidencia de la AGN señala que el Colegio de Auditores Generales en su sesión de fecha 22/9/2010 aprobó el informe de auditoría con una disidencia parcial del presidente doctor Leandro Despouy y del auditor general doctor Horacio Pernasetti.

Se ha entendido procedente, por aparte de solicitar informes al Poder Ejecutivo nacional sobre distintos



aspectos relativos a las cuestiones expuestas, remitir copia de la resolución que se adopte, juntamente con sus fundamentos, a la Justicia Federal, en atención a que por ante la misma tramitan distintas causas relativas a hechos que tuvieran lugar en el ámbito auditado, entre las que se cuentan: a) “INCAA s/negociaciones incompatibles con la función pública” expediente 12.021/09 - Juzgado Federal Criminal y Correccional N° 9 Secretaría N° 17; b) “presuntas irregularidades por otorgamientos de subsidios c/ INCAA-Pablo Rovito y otros” - expediente 17.335 Juzgado Federal Criminal y Correccional N° 11, Secretaría N° 22; c) “Jorge Coscia s/negociaciones incompatibles con la función pública - INCAA” - expediente 4.500/07 - Juzgado Federal N° 3 Secretaría N° 13; “NN s/irregularidades en el INCAA” expediente 655/10 Juzgado Federal Criminal y Correccional N° 5 Secretaría N° 10 y en la Oficina Anticorrupción se encuentran tramitando los expedientes 9.880/10 y 199.744/OA.

*Heriberto A. Martínez Oddone. – Juan C. Romero. – Juan C. Morán. – Walter A. Agosto.*

## II

### Dictamen de minoría

*Honorable Cámara:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente O.V.-412/10, mediante el cual la Auditoría General de la Nación comunica resolución 200/10, aprobando el informe realizado en el ámbito del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA) referido al relevamiento del sistema de recaudación y aplicación del Fondo de Fomento Cinematográfico - gestión, período auditado 1º/1/05 al 28/2/07; 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 con el objeto de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en su examen referido al relevamiento del sistema de recaudación y aplicación del Fondo de Fomento Cinematográfico - gestión en el ámbito del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA). Período auditado: desde el 1º/1/05 al 28/2/07.

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

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, el presente dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 30 de junio de 2011.

*Nicolás A. Fernández.*

### FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) efectuó un examen en el ámbito del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA) con el objeto de analizar el relevamiento del sistema de recaudación y aplicación del Fondo de Fomento Cinematográfico - gestión. El período auditado comprende desde el 1º/1/05 al 28/2/07.

En el apartado “Alcance del trabajo de la auditoría”, la AGN señala que:

–Identificación de los convenios de coproducción suscritos por el INCAA. Determinación de la muestra: sobre pagos efectuados durante el período auditado por un importe de \$21.842.095,44; se seleccionaron pagos por un monto de \$4.621.565,07, que representan el 21,16%. El criterio de selección de la muestra fue por significación económica y aleatoria. Los expedientes del INCAA solicitados fueron 11, de los cuales fueron facilitados 5 en fotocopia certificada, que representan pagos por \$3.526.092,07.

–Limitación del alcance: los expedientes INCAA referenciados en el punto anterior se encuentran (junto con otros 91 expedientes) por orden de allanamiento en el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 11, tramitando en una causa relacionada a los convenios de coproducción suscritos en los términos del artículo 3º, inciso j), de la ley 17.741. En función de lo expuesto, el informe de auditoría evita expedirse sobre estos 5 expedientes de la muestra.

Las tareas de campo propias del objeto de examen fueron desarrolladas durante el período comprendido entre el 1º/9/07 y el 7/11/08.

La AGN realiza los siguientes comentarios y observaciones:

1. El INCAA no elaboró un plan estratégico ni operativo anual compatible con su misión, funciones delegadas y presupuesto; dificultando la implementación de un conjunto de acciones coordinadas, eficientes y eficaces para fomentar la actividad cinematográfica; tampoco realizó estudios de cuya información pudiera nutrirse la administración del organismo para mejorar su gestión operativa, relativos, entre otros aspectos, a: la magnitud del mercado actual de la actividad cinematográfica en la Argentina; la cobertura de dicho mercado por la producción nacional y objetivos a alcanzar en el corto, mediano y largo plazo; etcétera.

2. La AGN verificó debilidades que revelan la ineficiencia operativa del INCAA y la fragilidad de su estructura de control interno.

–La estructura organizativa del instituto fue modificada cinco veces durante el período auditado.

–El decreto 1.522/01 incrementa el porcentaje de transferencia al INCAA del 25 % al 40 % del total recaudado, en concepto de impuesto a la radiodifusión; llegando a representar respectivamente el 58,68 % y el 61,61 % de los ingresos percibidos al Fondo de Fomento Cinematográfico durante los años 2005 y 2006.

–Créditos: para el ejercicio 2006, del total de créditos presupuestados por un monto de \$ 12.900.000,00, se ejecutaron créditos para la producción de películas nacionales de largometraje por un monto de \$ 10.736.102,50 y préstamos especiales para la adquisición de equipos de la industria del cine por un monto de \$ 1.465.000,00; importe que representa el 11,35 % de la partida presupuestaria destinada a atender créditos dentro de ese ejercicio y por ende superior al límite del 10 % fijado por el artículo 2° de la resolución INCAA 1.568/01.

–Cuota de pantalla y media de continuidad: no se implementó un plan de inspecciones para el período auditado.

3. La contabilidad del instituto no está totalmente integrada, ni resulta coincidente con la cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento, generando una gran dispersión de recursos para consolidar la información contable. El INCAA no tiene el detalle de la información relativa a la cartera de créditos morosos; a su vez, en lo relativo al monto de la deuda por créditos otorgados (\$ 107.010.016, que incluye capital e intereses al 28/2/07 - nota UAI 814/08 y nota s/n de la Gerencia de Administración de fecha 1°/9/08), no surgen identificados de cada productor los importes vencidos e impagos conforme el método implementado para la liberación de las cuotas del crédito y su cancelación por parte del beneficiario. La Gerencia de Asuntos Jurídicos informa, por su parte que “...no se ha encontrado registro alguno en esta gerencia que acredite fehacientemente el inicio de acciones judiciales para la prosecución de deudas por créditos”.

La información contable, relativa a la compensación de los créditos y subsidios otorgados por película, presenta limitaciones, toda vez que la interfaz del sistema presupuestario contable con las planillas del programa Excel requiere de asientos o ajustes contables realizados periódicamente en forma manual. Ello evidencia que la integración entre el sistema presupuestario contable y el módulo créditos-subsidios presenta debilidades de control interno.

Respecto del sistema de producción por coparticipación (artículo 48 de la ley 17.741, texto ordenado 1.248/01) la AGN verificó que sólo la película *Nevar en Buenos Aires* fue imputada como inversión (\$ 90.000) en la ejecución presupuestaria del año 2005. Las otras tres películas iniciadas en el año 2006 no constan expuestas en la ejecución presupuestaria de ese ejercicio.

4. La AGN identificó expedientes cuyos datos no coinciden con la ejecución presupuestaria de la película al

no estar incorporados, en su totalidad, los formularios de autorización de pagos de créditos o subsidios.

5. El INCAA no ha implementado acciones de control respecto de los montos transferidos por la AFIP en el marco del artículo 21 de la ley 17.741, texto ordenado 1.248/01.

La AGN detectó diferencias (por un total de \$ 7.340.335,55) durante el período auditado, al comparar los ingresos tributarios informados por la AFIP (nota AFIP 828/07-SDG ADF) y los percibidos por el INCAA de acuerdo a la información proporcionada en soporte magnético con fecha 14/11/07. Consultado el instituto sobre los mecanismos de control coordinados con la AFIP (nota AGN 382/07-AG2) informa que la Gerencia General mantuvo sucesivas reuniones con autoridades de esa administración, la que a su vez estaba realizando modificaciones en los códigos del aplicativo CIRAVI, a través del cual se efectúan los pagos de los tributos que ingresan al Fondo de Fomento Cinematográfico (nota INCAA s/n° de fecha 20/2/08). Por su parte, el Banco de la Nación Argentina no proporcionó el detalle de los montos transferidos diariamente al instituto durante el período auditado, por estar esa información sólo en soporte papel, manifestando la entidad bancaria que “al tratarse de operaciones diarias originan un volumen considerable de documentación, lo que conlleva un tiempo importante de búsqueda” (nota BNA s/n° de fecha 13/6/07).

6. La AGN detectó expedientes de producción en los que no constan las resoluciones INCAA que declaran a las películas terminadas “con interés especial o sin interés especial” para el trámite del otorgamiento del subsidio a la producción de películas nacionales.

7. No se incorpora en los expedientes la documentación respaldatoria relativa a la base de cálculo de los importes liquidados en concepto de subsidio a la producción de películas nacionales; la ausencia de respaldo documental no permite convalidar el monto liquidado en los formularios de pago del subsidio.

8. El subsidio por otros medios de exhibición (video/DVD) fue otorgado por el INCAA a los productores sin dictamen fundado del Comité de Evaluación de Proyectos.

9. El instituto no ha seleccionado una entidad bancaria para canalizar los créditos otorgados, conforme lo exige el artículo 35 de la ley 17.741 (texto ordenado 2001).

10. En ninguno de los casos relevados el criterio aplicado por el INCAA para determinar la razonabilidad de los costos que el ente reconoce sobre los presupuestados se sustenta con el “valor de mercado”.

11. Las certificaciones contables presentadas en los expedientes para el reconocimiento de los costos de producción no se ajustan a las formalidades establecidas por las resoluciones INCAA 547/97 y 336/02. En los expedientes relevados no se deja constancia del detalle de los comprobantes de gastos aprobados por la certificación del contador interviniente; tampoco el

INCAA conserva copia de la documentación original, presentada por el productor al efectuar la rendición de los gastos. En términos de gestión, la rendición de los gastos realizados por el productor se refleja en los expedientes en planillas que totalizan importes por rubro.

A su vez, en el marco de las leyes 25.345 y 25.413 la resolución INCAA 336/02 agrega que no se admitirán comprobantes de pagos de sumas superiores a \$ 1.000, en los que conste haberse efectuado por cheque o transferencia electrónica, aclarando que las certificaciones contables emitidas deberán contener la expresión relativa al cumplimiento de lo dispuesto en las leyes referenciadas.

De los 30 expedientes relevados, se identificaron 21 expedientes donde las certificaciones contables de costo definitivo fueron emitidas sin hacerse mención al cumplimiento de lo dispuesto por la ley de prevención de la evasión fiscal 25.345 y su modificatoria.

12. El INCAA no se ajusta al plazo reglamentado para el dictado del acto administrativo que reconoce el costo definitivo de producción de una película.

13. A través del expediente INCAA 2.751/08 (segunda reconstrucción por extravío del expediente INCAA 1.287/02) se verifica que la liberación de las cuotas del préstamo acordado por un monto de \$ 1.500.000, en 5 cuotas, se haría "...luego de la verificación fehaciente del inicio de las obras para las cuales fue concedido el crédito" (resolución INCAA 1.913/06). No surge acreditada en el expediente la verificación, por parte del instituto, de los avances de obras realizados por el Laboratorio Argentino de Cine S.A.

Las dos primeras cuotas, liberadas con fecha 13/10/06 y 16/11/06, por un monto de \$ 300.000 cada una, lo fueron en función de los dictámenes jurídicos 1.155/06 y 1.321/06, sin especificar nada sobre la condición establecida. La tercera, cuarta y quinta cuotas fueron liberadas respectivamente con fechas 14/12/06, 23/1/07 y 15/3/07 por un monto de \$ 300.000 cada una sin la verificación fehaciente del avance de las obras realizadas. El formulario de pago de la tercera cuota no consta en el expediente. La reconstrucción del expediente resulta desordenada a los efectos de determinar la secuencia de las actuaciones cumplidas desde el inicio de dicho expediente (año 2002).

14. La AGN detectó, durante el período auditado, significativas debilidades de control para verificar el cumplimiento de la cuota pantalla por parte de las salas cinematográficas inscriptas en el registro. Durante el año 2005, sobre un total de 1.055 salas cinematográficas inscriptas en el registro, se inspeccionaron sólo 175 salas (16,58%); las inspecciones realizadas no responden a un plan anual establecido y sólo abarcaron el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires. No se efectuaron inspecciones durante 2006, ni en enero y febrero del año 2007.

La AGN expresa que, mediante nota AGN 74/09 - RCSER, de fecha 3/9/09, se remitió al INCAA copia del proyecto de informe a fin de que ese organismo realice los comentarios y aclaraciones pertinentes. Por nota INCAA s/n°, recibida con fecha 16/9/09, el auditado presenta su descargo conforme a la prórroga concedida por nota AGN 99/09 - RCSER. De acuerdo al cotejo efectuado la AGN ha modificado y adecuado la redacción de algunas de sus observaciones, dejando sin efecto otras; adaptando en los casos correspondientes la recomendación y ajustando el orden de las observaciones.

Teniendo en cuenta las observaciones y comentarios realizados la AGN recomienda: diseñar e implementar un plan estratégico y operativo anual que fortalezca la gestión del INCAA; consolidar un control eficiente respecto al cumplimiento de la cuota pantalla y de la media de continuidad; implementar un plan de inspecciones para verificar el cumplimiento de la cuota pantalla, representativo del universo de salas inscriptas en el registro y cuya frecuencia por sala esté acorde con la cantidad de películas nacionales estrenadas dentro del año calendario; diseñar e implementar un sistema de registración contable a través del cual la consolidación de la información expuesta contablemente participe de los atributos de confiabilidad e integridad; agregar en los expedientes todas las constancias respaldatorias de lo actuado; concretar e implementar acciones de contralor concurrentes con la AFIP y el Banco de la Nación Argentina para conciliar los montos transferidos en el marco del artículo 21 de la ley 17.741, texto ordenado decreto 1.248/01; desagregar en los expedientes INCAA la base de cálculo practicada para la liquidación trimestral del subsidio otorgado para la producción de películas nacionales; exigir al Comité de Calificación de Proyectos la emisión de dictámenes fundados conforme lo exigido por el artículo 6° de la resolución 658/04; seleccionar una entidad bancaria para canalizar los créditos acordados por el instituto; aplicar, para el análisis del costo presupuestado presentado por el productor de una película, el criterio del "valor mercado" y documentar ese procedimiento para poder determinar la razonabilidad de los costos reconocidos por el INCAA; exigir de los productores la presentación de certificaciones contables conforme a las formalidades establecidas por las resoluciones INCAA 547/97 y 336/02, documentando y maximizando el control que al instituto le compete sobre la rendición de gastos presentada en los expedientes para la liberación de las cuotas correspondientes al crédito otorgado; emitir la resolución INCAA por la que se aprueba el reconocimiento del costo definitivo de producción de la película, dentro del plazo reglamentado por el propio organismo a través de la resolución 1.534/97; regularizar el trámite impreso en el expediente INCAA 2.751/08 a fin de que se acrediten las verificaciones practicadas en relación a las condiciones establecidas por la resolución INCAA 1.913/06, para la liberación de las cuotas del préstamo acordado al Laboratorio Argentino de Cine S.A y sin

perjuicio de rever la secuencia de actuaciones anexadas en la reconstrucción del expediente original 1.287/02 e implementar un plan de inspecciones para verificar el cumplimiento de la cuota pantalla.

Considerando lo observado, la AGN concluye que la ausencia de un plan estratégico obstaculizó la definición de objetivos claros y explícitos y la posibilidad de medición y monitoreo de éstos; tampoco se estipularon las acciones concretas a desarrollar, ni se establecieron los responsables (plan operativo) con el propósito de alcanzar los resultados perseguidos y gestionar más y mejor; esto entorpeció la identificación de los problemas del instituto y la consecuente adecuación de sus acciones a dichas situaciones e impidió una asignación más eficiente de los recursos con que el organismo cuenta. Por otra parte, la AGN verificó una estructura con debilidades de control interno que evitó, entre otras cosas, la detección de distintas situaciones que se dieron en el ejercicio cotidiano del control y que se evidenciaron en la producción de diferentes actos relacionados, por ejemplo, con: el incumplimiento de la verificación adecuada de la cuota pantalla; la falta de integración de la contabilidad con la dispersión que ello genera; etcétera.

En síntesis, la AGN considera que el organismo debería optimizar su gestión, adecuando su accionar a procedimientos que mejoren la calidad de la gestión pública.

Por otra parte, el instituto ha manifestado que a partir de la resolución 1.880/08, se han introducido instancias participativas de los distintos interesados de la industria cinematográfica para el logro de decisorios fundados en aspectos que, de considerarse procedente, podrán ser objeto de futuras auditorías.

Recién a partir de febrero de 2007 (último mes comprendido en el período auditado) se identifica dentro de la estructura organizativa implementada por resolución INCAA 2.380/06 (Boletín Oficial 22/2/07) el área de coordinación de comunicación y mercadeo, destacándose entre sus acciones la de “diseñar y ejecutar estudios de mercado que orienten las decisiones de fomento adoptadas por el instituto” y la de “diseñar y ejecutar estudios de mercado destinatarios de producción cinematográfica y audiovisual argentina”.

Por su parte el INCAA ha manifestado que “...en la actualidad y por imperio de la resolución 1.880/08 los comités realizan reuniones deliberativas, donde los responsables de los proyectos presentados tienen la posibilidad de participar en el tratamiento del mismo, a los fines de efectuar las aclaraciones ante el comité de manera tal que éste adopte un decisorio fundado”. Se aclara también la participación “...de todas las entidades de directores, productores, técnicos, actores y guionistas, quienes emiten su voto por separado, debidamente fundamentado, debiendo completar una planilla que contempla diferentes ítems, entre ellos, el guión cinematográfico, antecedentes del director, del

productor presentante, diseño de producción, viabilidad económica del proyecto y otros aspectos relevantes”.

En la nota 1.081/10-P, dirigida al presidente de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, la presidencia de la AGN señala que el Colegio de Auditores Generales en su sesión de fecha 22/9/2010 aprobó el informe de auditoría con una disidencia parcial del presidente, doctor Leandro Despouy, y del auditor general, doctor Horacio Pernasetti.

### *Consideraciones finales*

Los firmantes del presente dictamen deben aclarar la razón por la que no comparten la remisión a la Justicia de lo obrado por los miembros de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas que realiza el dictamen de mayoría.

En primer lugar, creemos que esta remisión echa por tierra una pacífica posición de la comisión desde su conformación hasta la fecha, que consiste en el necesario pedido de informes al Poder Ejecutivo nacional, con el agregado, en casos específicos, del pedido de deslindes de responsabilidades.

Quienes suscribimos el presente dictamen entendemos que la intervención de la Justicia, de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y de la Oficina Anticorrupción es un paso que debe darse posteriormente a la respuesta del organismo auditado, y queda en cabeza del organismo y de la Justicia misma, en el supuesto de que efectivamente se detectara la comisión de ilícitos.

No creemos que se pueda abrir una vía de examen paralela a la de la comisión, puesto que en la misma existe un proceso administrativo donde está auditando, y no está concluida dicha instancia.

Incluir a la Justicia en mitad de un proceso administrativo propio y pertinente de la comisión es un hecho que puede aparejar complicaciones, así como malentendidos que la institucionalidad obliga a evitar.

Es necesario que se concluya la cuestión administrativa, ya que de ella pueden desprenderse elementos por los cuales esta comisión y el Congreso de la Nación deban darle intervención a la Justicia. No obstante lo dicho, el camino paralelo y concomitante es un prejuzgamiento peligroso.

Dicha peligrosidad se encuentra, sobre todo, en la interpretación que puedan realizar los órganos jurisdiccionales de la remisión que pretende el dictamen de mayoría.

En primer lugar, debe destacarse que dicha remisión no se realiza en carácter de denuncia (hecho que podrían llevar a cabo los señores legisladores *per se*, sin inconveniente alguno). En este sentido, al no tener la remisión carácter de denuncia, sino de mera comunicación, puede llegar a interpretarse como una injerencia del Poder Legislativo en cuestiones de índole estrictamente judicial.



Debe recordarse que esta comisión, cada vez que la Justicia ha solicitado comunicaciones sobre las auditorías que se llevan a cabo y sobre los informes de la Auditoría General de la Nación, no ha tenido inconvenientes en realizar dichas comunicaciones, pero siempre a solicitud del órgano jurisdiccional.

Diferente es la cuestión que nos ocupa, donde el Congreso de la Nación comunicaría a la Justicia, sin carácter de denuncia, un informe de la Auditoría General de la Nación donde no se encuentra el respectivo descargo del organismo auditado. Podría entenderse que se está tratando de marcar al órgano jurisdiccional interviniente el camino de la investigación que debe realizar, lo que resulta a todas luces violatorio del sistema republicano de gobierno y de la división de poderes.

Debe destacarse asimismo que haciendo una remisión a la Justicia de un procedimiento no concluido estamos actuando como fedatarios de un informe sobre el cual no tenemos constancia de su veracidad. En relación a ello, muchos informes del Colegio de Auditores, no por malintencionados, a veces son revertidos porque el organismo auditado da explicaciones fundadas de los elementos por los cuales se llevaron a cabo determinados procedimientos. Por ello resulta cuando menos importante que para realizar la remisión a la Justicia puedan tenerse a la vista las explicaciones que los organismos auditados hagan de las diferentes observaciones.

Finalizando, debemos recordar que el sistema de auditoría no es un control represivo; a través del mismo no se persigue imponer sanción alguna, sino que es una técnica en la cual se aplican la ciencia y arte del profesional o de los profesionales actuantes.

En las observaciones y comentarios de la auditoría se identifican las deficiencias, los desvíos detectados y su relevancia institucional y jurídica, los que dan paso a las recomendaciones. El auditor, al concluir su trabajo, relata hechos, procedimientos aplicados, y determina las anomalías halladas, evalúa, opina, manifiesta su parecer acerca del cumplimiento legal, la conformidad de los estados financieros a los principios

de contabilidad generalmente aceptados (según el tipo de auditoría que se practique) en el marco del objeto de auditoría y del ámbito institucional en el cual se llevó a cabo, etcétera. Aquél expresa en su informe qué vio, cómo lo analizó, qué irregularidades encontró y qué recomienda corregir. Este último aspecto, dentro de la estructura del informe, está expresado en las denominadas recomendaciones. Ellas, que han de relacionarse directamente con las observaciones y comentarios, indican las acciones que debe adoptar el auditado y las correcciones y/o modificaciones que debe llevar a cabo (conf. Ivanega, Miriam M., “El control público y los servicios públicos”, *La Ley*, 2.007-C, 1.226).

En consecuencia, las observaciones y recomendaciones no pueden consistir en “generalidades” que impidan al auditado conocer en forma certera si debe modificar un procedimiento, un sistema de registro, aumentar el personal, etcétera. Las recomendaciones, al ser consecuencia de un juicio de valor, deben ser concretas, relevantes, convincentes en el fondo y en la forma, expresadas en sentido positivo y constructivo. Pierde sentido la elaboración de recomendaciones, si ellas traducen un simple formulismo lingüístico, repetitivo, que no transmite, con certeza, la necesidad de que el auditado las implemente. Su relevancia radica en que están dirigidas a indicar al controlado los mecanismos y medidas que deben adoptarse o corregirse; si esto no se expresa en forma comprensible, el objetivo del control —en el caso de la auditoría— fracasa, ya que el controlado no podrá modificar su accionar.

Es por ello que, ante el informe de auditoría, resulta imprescindible conocer el descargo del organismo auditado. En caso contrario no sólo estaríamos violentando el sistema de división de poderes, sino también el principio legal de la legítima defensa, puesto que quienes resultan auditados son prejuzgados antes de efectuar el descargo correspondiente.

*Nicolás A. Fernández.*

## ANTECEDENTES

Ver expedientes 4.944-D.-2011 y 412-O.V.-2010.