

INFORME FINAL DE AUDITORÍA

Código del Proyecto: 3.04.27

Nombre del Proyecto: Secretaría de Desarrollo Social. Contrataciones de Servicios - Período 2003. Auditoría Legal y Financiera

AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Av. Corrientes 640 - Piso 5° - Capital Federal

Presidente

Lic. Matías Barroetaveña

Auditores Generales

Cdora. Alicia Margarita Boero

Dr. Vicente Mario Brusca

Dr. Antonio Rubén Campos

Dr. Nicolás Corradini

Lic. José Luis Giusti

Lic. Josefa Arminda Prada

CÓDIGO DEL PROYECTO: 3.04.27

NOMBRE DEL PROYECTO: Secretaría de Desarrollo Social. Contrataciones de Servicios - Período 2003. Auditoría Legal y Financiera.

PERÍODO BAJO EXAMEN: Año 2003

EQUIPO DESIGNADO:

Supervisora Canal, Silvia

OBJETIVO: Controlar los aspectos legales, técnicos y financieros de las contrataciones de servicios.

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, 6 de junio de 2005				
Código del Proyecto	3.04.27				
Denominación del Proyecto	Secretaría de Desarrollo Social - Contratación de Servicios – Período 2003 – Auditoría Legal y Financiera				
Período examinado	Año 2003				
Servicios Públicos Primarios	4501 - Atención Integral en Hogares de Residencia Permanente 4517 - Fortalecimiento Grupos Comunitarios 4537 - Centros barriales atención Niños y adolescentes				
Unidades Ejecutoras	Dirección General de la Tercera Edad Coordinación General Area Política Alimentaria Dirección General de Niñez				
Objetivo de la auditoría	Controlar los aspectos legales, técnicos y financieros de las contrataciones de servicios.				
Presupuesto (expresado en pesos)	SPP	Denominación	Partida	Monto Devengado	
	4501	Atención Integral en Hogares de Residencia Permanente	339	1.493.907	
	4517	Fortalecimiento Grupos Comunitarios	351	1.054.510	
	4537	Centros barriales atención Niños y adolescentes	349	1.142.472	
Alcance	1) Recopilación y análisis de la normativa aplicable a la contratación de servicios. 2) Selección de una muestra aleatoria de transacciones de la cuenta inversión del ejercicio 2003 correspondiente a los siguientes programas:				
	Programas		Partida	Monto	% del inciso
	Número	Denominación			
	4501	Atención Integral en Hogares de Residencia Permanente	339	568.319,15	38%
	4517	Fortalecimiento Grupos Comunitarios	351	414.007,06	39%
	4537	Centros barriales atención Niños y adolescentes	339	171.370,00	15%
Sobre dicha muestra se realizaron los siguientes procedimientos:					

	a) Verificación de los elementos contenidos en 79 Carpetas de Pago. b) Integración de información contenida en Facturas, Remitos, Parte de Recepción Definitivo y Orden de Compra. Validación de dicha información. c) Integración de Montos contenidos en Facturas u Orden de Compra (según tipo de modalidad de contratación) con Orden de Pago y Comprobante de Egresos. Validación de la información. d) Comprobaciones Matemáticas de la información contenida en Planillas de Egresos (montos pagados y retenciones impositivas efectuadas). e) Verificación de la imputación del gasto según el Programa e inciso que corresponda. Cotejo con la información contenida en la base de transacciones. f) Verificación de los requisitos formales de las facturas (Resolución 3419 – DGI) y la Inscripción en la AFIP del proveedor. g) Análisis de la modalidad de contratación del servicio (Decreto 1370/01 - Decreto 1647/02 – Decreto 5720/72) h) Cotejo de la información contenida en la Carpeta de Compra con la Normativa vigente (Resolución 1647/02 y Decreto 5720/72). i) Verificación de la Retención de Ingresos Brutos y Ganancias sobre las facturas revisadas. 3. Cruce de información con la Dirección General de Niñez sobre actividad desarrollada por el personal de la muestra. Verificación de las exenciones de Ingresos Brutos. 4. Análisis y verificación de los contratos de personal emitidos por la DGTAYL.
Período de desarrollo de tareas de auditoría	Las tareas de campo se llevaron a cabo entre el 14 de marzo y el 12 de mayo de 2005.
Aclaraciones previas	1. La Legislatura de la Ciudad aún no reguló el sistema de Contrataciones de la Ciudad de Buenos Aires. 2. Por Dto. 1647/02 se crea la Unidad de Proyectos Especiales para la compra de alimentos para programas sociales. Si bien originariamente fue una norma de excepción, su vigencia se fue prorrogando hasta el ejercicio 2006. 3. El Dto 977/97 establece la obligatoriedad de la retención del 2% en concepto de Impuesto a los Ingresos Brutos sobre el total de las facturas de los proveedores.

	4. Mediante la providencia 2484 de la Dirección General de Rentas, se pone en conocimiento de la Dirección General de Tesorería que deberán considerarse exentos del impuesto sobre los Ingresos Brutos, los pagos (entre otros) al Personal Contratado de la Secretaría de Promoción Social. Al respecto el Contador General expresa en el descargo del presente informe de auditoría, de fecha 14 de julio de 2005, que a partir del Ejercicio 2005, las retenciones impositivas son aplicadas por la Dirección General de Contaduría, manteniendo el criterio de la Dirección General de Rentas de considerar exentos del impuesto sobre los ingresos Brutos al personal contratado de la Secretaría de Desarrollo social.
Observaciones principales	1. En 27 casos (34,17%) se utilizó la modalidad de contratación establecida en el Decreto 1370/01 2. No se verificaron las retenciones por el Impuesto a los Ingresos Brutos al personal contratado 3. Las certificaciones de Servicios se efectúan antes de terminar el período de prestación de los mismos. 4. El Decreto 1647/02 no explicita cuáles son los plazos que se acortan para la compra de alimentos ni en qué medida. 5. El Dto. 1647/02 se transformó en un procedimiento habitual de compras, a pesar de haber surgido como norma de excepción. 6. En el 100% de las facturas no se verifica el sello de “Pagado”
Conclusiones	Las crisis socioeconómicas sucesivas, por un lado, y los avances tecnológicos incorporados a los procesos de gestión, por otro, ameritan considerar la sanción de una normativa que definitivamente regule el sistema de contrataciones previsto en la Ley 70. La oportuna vigencia de un nuevo Régimen de Compras y Contrataciones que contemple, a través de mecanismos debidamente reglamentados, la cobertura de necesidades urgentes y/o particulares, permitirá disminuir el recurso de las compras por medios de excepción. No obstante, la jurisdicción deberá implementar los mecanismos como para regularizar las contrataciones vencidas que se siguen pagando por “legítimo abono”. Respecto a lo informado por el Contador General en su descargo del 14 de julio ppdo. esta Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires quiere advertir acerca de la gravedad que implica que tanto la Dirección General de Rentas como la Contaduría General de la Ciudad – mediante una interpretación jurídica- incorporen exenciones que la ley no prevé, sin tener competencia para ello.

**INFORME FINAL DE AUDITORIA
PROYECTO N° 3.04.27**

DESTINATARIO

**Señor
Vicepresidente 1° de la Legislatura de la
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Dip. Santiago Manuel de Estrada
S / D**

En uso de las facultades conferidas por la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (artículo 135) y la Ley 70 (artículos 131, 132 y 136), esta Auditoría ha procedido a efectuar un examen en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Social, con el objeto detallado en el apartado I) siguiente.

I. OBJETO

Contrataciones de servicios realizadas por la Secretaría de Desarrollo Social durante el Ejercicio 2003. Auditoría legal y financiera.

II. OBJETIVO

Controlar los aspectos legales, técnicos y financieros de las contrataciones de servicios.

III. ALCANCE DEL EXAMEN

El examen fue realizado de conformidad con las normas de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires aprobadas por la Ley 325, y las normas básicas de auditoría externa de la AGCBA aprobadas por Resolución N° 161/00 AGC.

El examen se centró en la partida 339 (Mantenimiento, Reparación y Limpieza – Otros no Especificados- del Programa 4501 Atención Integral en Hogares de Residencia Permanente; partida 351 (Transporte) del Programa 4517 Fortalecimiento a Grupos Comunitarios y partida 349 (Locación de servicios) del Programa 4537 Centros Barriales Atención a Niños y Adolescentes.

Las partidas 392 Comidas, Alimentos y refrigerios del Programa 4517 Fortalecimiento a Grupos Comunitarios y 399 Otros Servicios no especificados del Programa 4526 Asistencia a los Sin Techo -en el que se incluyen los gastos por contratación de hoteles por parte del Gobierno de la Ciudad- no fueron tomados en la muestra del presente Informe por cuanto ya fueron objeto de auditoría de otros Proyectos.

Se aplicaron los siguientes procedimientos:

- Recopilación y análisis de la normativa aplicable a la contratación de servicios.
- Selección de una muestra aleatoria de transacciones de la cuenta inversión del ejercicio 2003 correspondiente a los siguientes programas:

Programas		Partida	Monto	% del inciso
Número	Denominación			
4501	Atención Integral en Hogares de Residencia Permanente	339	568.319,15	38%
4517	Fortalecimiento Grupos Comunitarios	351	414.007,06	39%
4537	Centros barriales atención Niños y adolescentes	339	171.370,00	15%

Sobre dicha muestra se realizaron los siguientes procedimientos:

- Verificación de los elementos contenidos en 79 Carpetas de Pago.
- Integración de información contenida en Facturas, Remitos, Parte de Recepción Definitivo y Orden de Compra. Validación de dicha información.
- Integración de Montos contenidos en Facturas u Orden de Compra (según tipo de modalidad de contratación) con Orden de Pago y Comprobante de Egresos. Validación de la información.
- Comprobaciones Matemáticas de la información contenida en Planillas de Egresos (montos pagados y retenciones impositivas efectuadas).
- Verificación de la imputación del gasto según el Programa e inciso que corresponda. Cotejo con la información contenida en la base de transacciones.
- Verificación de los requisitos formales de las facturas (Resolución 3419 – DGI) y la Inscripción en la AFIP del proveedor.
- Análisis de la modalidad de contratación del servicio (Decreto 1370/01 - Decreto 1647/02 – Decreto 5720/72)
- Cotejo de la información contenida en la Carpeta de Compra con la Normativa vigente (Resolución 1647/02 y Decreto 5720/72).
- Verificación de la Retención de Ingresos Brutos y Ganancias sobre las facturas revisadas.

- Cruce de información con la Dirección General de Niñez sobre la actividad desarrollada por el personal de la muestra. Verificación de las exenciones de Ingresos Brutos.
- Análisis y verificación de los contratos de personal emitidos por la DGTayL.

Las tareas de auditoría se llevaron a cabo entre el 14 de marzo y el 12 de mayo de 2005.

IV. ACLARACIONES PREVIAS

1. La cláusula transitoria tercera de la Ley 70 de Administración Financiera del Sector Público de la Ciudad - sancionada en agosto de 1998- establece que hasta tanto se regule y organice el sistema de contrataciones del Estado y administración de sus bienes, continuará rigiendo la normativa vigente a la fecha de su sanción. La normativa vigente a la que hace referencia y que regula la contratación de bienes y servicios (excluyendo profesionales y técnicos) se integra -entre otros- con el Decreto 5720/PEN/72, reglamentario del art. 61º del Decreto ley 23.354/56, incorporada al ámbito de la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires por la Ordenanza Municipal 31.665.
2. El Decreto 1370/01 establece el cuadro de competencias para aprobar gastos de imprescindible necesidad en cada jurisdicción, los cuales justificadamente no pudieran ser gestionados a través de los procedimientos vigentes en materia de contrataciones o de los regímenes de Caja Chica y Fondo Permanente.
3. Por Decreto 1647/02 se crea la Unidad de Proyectos Especiales (UPE) "Compra de Alimentos para programas sociales" que tiene a su cargo la gestión de la compra de alimentos a requerimiento de los responsables de los distintos programas sociales dependientes de la Secretaría de Desarrollo Social y su almacenamiento, pudiendo llevar a cabo el proceso de distribución de las mercaderías que adquiera, por sí o por terceros.
4. El artículo 6 del Decreto 1647/02 habilita -por el término de un año- la utilización de un procedimiento de contratación de excepción por el que se abrevian los plazos para la compra de los alimentos. Este artículo fue modificado por Decreto 431/04 extendiendo el plazo hasta fin del ejercicio 2004 y por Decreto 2453/04 se lo renueva por dos (2) años más, es decir, por los ejercicios 2005 y 2006.
5. Por Decreto N° 977/GCABA/97, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires procederá a retener el 2% sobre el total de las facturas a proveedores en concepto de Impuesto sobre los Ingresos Brutos, cuando la actividad desarrollada esté alcanzada por el mencionado impuesto.
6. Mediante la providencia 2484 de la Dirección General de Rentas –dictada en base a informes técnicos emitidos por su Dirección Técnico-Tributaria- se pone en conocimiento de la Dirección General de Tesorería que deberán con-

siderarse exentos del impuesto sobre los Ingresos Brutos, los pagos (entre otros) al Personal Contratado de la Secretaría de Promoción Social (Respuesta Nota 4843-DGTG-99-Informe Técnico 276-DATIF-DTT-2000, fs. 7). Al respecto el Contador General expresa en el descargo al presente informe de auditoría, de fecha 14 de julio de 2005, que a partir del Ejercicio 2005, las retenciones impositivas son aplicadas por la Dirección General de Contaduría, manteniendo el criterio de la Dirección General de Rentas de considerar exentos del impuesto sobre los ingresos Brutos al personal contratado de la Secretaría de Desarrollo social.

7. El Anexo VIII de la Resolución General AFIP N° 830/00, establece las alícuotas y montos no sujetos a retención sobre el Impuesto a las Ganancias.

8. La Dirección General de Tesorería informa que con anterioridad al presente Ejercicio Económico no se discriminaban las Retenciones por los Impuestos a la Ganancias e Ingresos Brutos en las Ordenes de Pago. A partir de la implementación del nuevo sistema SIGAF (Ejercicio 2005) es responsabilidad de la Dirección General de Contaduría el cálculo de las retenciones, motivo por el cual las mismas ya aparecen discriminadas en las Ordenes de Pago.

V. OBSERVACIONES

1. En 27 casos (34,17%) se utilizó la modalidad de contratación establecida en el Decreto 1370/01

- a) en 9 casos (11,4%) por tratarse de licitaciones vencidas, utilizándose la figura de legítimo abono;
- b) en 6 casos (7,6%) por tratarse de una licitación en trámite;
- c) en 9 casos (11,4%) no se encontró justificación del procedimiento utilizado. Corresponden a servicios de transporte de niños de comedores comunitarios y el pago de servicios de limpieza.
- d) en 3 casos (3,8%) por registrarse problemas en la calidad del servicio brindado por la empresa contratada y por problemas de potabilización del agua de un Hogar.

2. No se verificaron retenciones por el Impuesto a los Ingresos Brutos en los casos de contratos a personal –no profesionales- en los que hubiese ameritado practicar la retención. Las facturas -en esos casos- llevan la leyenda: “Ingresos Brutos: exento”, sin embargo dada la actividad que realizan no estarían en esta condición. Esta situación genera inequidad con otros agentes contratados por otras jurisdicciones a los que no se exime del pago del impuesto. La interpretación de la norma que hace la Dirección General de Rentas (ver Aclaraciones Previas N° 6) no es suficiente argumento como para no aplicarla.

3. Las Certificaciones de Servicios de personal, se efectúan durante el mes en curso aclarando que “la certificación cobrará carácter definitivo a fin de mes en caso de no mediar observación mediante comunicación fehaciente a la Direc-

ción General de Tesorería debido a ausencia, renuncia o cualquier otra razón por la que no corresponda efectuar el pago” (Disposición DGC 284/03). Esto significa que se estarían certificando servicios que aún no han sido prestados. Este mecanismo se utiliza al sólo efecto de contribuir a que los agentes contratados cobren en tiempo y forma sus honorarios. Sin embargo se ha podido constatar que –al menos- los tres primeros meses de contrato son abonados en forma conjunta al finalizar dicho período, todo lo cual hace concluir que con este circuito tampoco se garantiza lo pretendido. Esta misma observación ya fue formulada en nuestro Informe N° 3.06.1.00 “Liquidación de Haberes, Contrataciones y Transferencias de la Secretaría de Promoción Social” Período 1998. (Fecha del Informe: 28 de febrero de 2001), no habiéndose verificado - hasta el momento de este informe- modificaciones en el circuito mencionado.

4. El artículo 6 del Decreto 1647/02 menciona que “... se habilita un procedimiento de contratación de excepción por el que se abrevian los plazos para la compra de los alimentos”. Sin embargo la norma no explicita cuáles son los plazos que se abrevian ni en qué medida (salvo los de publicación), dejando libradas estas modificaciones al criterio de los funcionarios que las aplican.

5. El Decreto 1647/02 hace mención en los “considerandos” a la “(...) actual situación económica de público conocimiento (...)” para luego habilitar un procedimiento de contratación de excepción por el término de 1(un) año contado a partir de la fecha de publicación del mismo. Este plazo de un año fue sucesivamente modificado, primero por el Decreto 431 del 22 de marzo de 2004 que lo extendió hasta el final del Ejercicio 2004 y luego por el Decreto 2453/04 del 30 de diciembre de 2004 que lo extiende por el término de dos años más, es decir por los ejercicios 2005 y 2006. Lo que, en principio fue una norma de excepción, se transformó en un procedimiento habitual.

6. En el 100% de las facturas no se verifica el sello de “Pagado”. Solo cuentan con el sello “Recepción de Documentación”

7. No se discrimina la retención de los Impuestos a las Ganancias y a los Ingresos Brutos en las Órdenes de Pago. (Ver Aclaraciones Previas N° 8)

VI. RECOMENDACIONES

1. Regularizar la situación de aquellos contratos vencidos a fin de acotar la utilización de medios de pago de excepción a los casos que realmente lo ameriten.

2. La Tesorería General deberá ajustarse a lo prescripto en la normativa vigente respecto de la retención por el impuesto a los Ingresos Brutos. Si la intención fuese la de eximir del pago del impuesto a los mencionados agentes, deberán tomarse los recaudos a fin de modificar la normativa por los mecanismos formalmente instituidos.

3. Modificar los circuitos administrativos de modo tal de poder certificar servicios con posterioridad a que estos hubiesen sido prestados, garantizando que los agentes cobren en tiempo y forma sus honorarios.
4. Reglamentar, mediante el acto administrativo correspondiente, el mencionado Decreto, a fin de establecer en qué medida se abreviarán los plazos.
5. Habiendo sido superada la situación que diera origen a la norma de excepción, el organismo debiera retornar a los mecanismos habituales de contratación.
6. Controlar, por parte de la Dirección General de Tesorería, que las facturas canceladas lleven el sello de "Pagado".
7. Sin recomendación. El nuevo sistema SIGAF ya contempla –para el Ejercicio 2005- lo observado.

VII. CONCLUSIÓN

Las crisis socioeconómicas sucesivas, por un lado, y los avances tecnológicos incorporados a los procesos de gestión, por otro, ameritan considerar la sanción de una normativa que definitivamente regule el sistema de contrataciones previsto en la Ley 70.

La oportuna vigencia de un nuevo Régimen de Compras y Contrataciones que contemple, a través de mecanismos debidamente reglamentados, la cobertura de necesidades urgentes y/o particulares, permitirá disminuir el recurso de las compras por medios de excepción.

No obstante, la jurisdicción deberá implementar los mecanismos como para regularizar las contrataciones vencidas que se siguen pagando por "legítimo abono".

Respecto a lo informado por el Contador General en su descargo del 14 de julio ppdo. esta Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires quiere advertir acerca de la gravedad que implica que tanto la Dirección General de Rentas como la Contaduría General de la Ciudad –mediante una interpretación jurídica- incorporen exenciones que la ley no prevé, sin tener competencia para ello.