

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, abril de 2014
Código del Proyecto	4.12.08
Denominación del Proyecto	AGIP – Fiscalización
Período examinado	Año 2011
Objeto de la auditoría	Procesos llevados a cabo por la AGIP en relación a la Fiscalización Tributaria
Jurisdicción	60 - Ministerio de Hacienda
Entidad	8618 - Administración Gubernamental de Ingresos Públicos.
Unidad Ejecutora	8618 - AGIP
Programa Presupuestario	86 - Fiscalización
Objetivo de la auditoría	Evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos institucionales en términos de economía, eficiencia y eficacia.
Alcance	El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, establecidas por la Ley N° 325 y las normas básicas de auditoría externa aprobadas por el Colegio de Auditores de la Ciudad de Buenos Aires, según Resolución 161/00 AGC. El trabajo se llevó a cabo en el ámbito de la Dirección General de Rentas (DGR) de la Administración Gubernamental de Ingresos Públicos (AGIP) del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, habiéndose utilizado, entre otros, los siguientes procedimientos: Recopilación de los informes de auditorías y/o relevamientos anteriores efectuados por la AGCBA sobre la AGIP, referidos a las áreas involucradas en la gestión de Fiscalización a) Relevamiento y análisis de la normativa general y específica aplicable a la gestión de Fiscalización de la AGIP b) Relevamiento de la información relacionada con la organización de las áreas involucradas en la gestión de Fiscalización

	c) Análisis de los aspectos presupuestarios de la ejecución financiera. d) Análisis y evaluación de la planificación anual y los grados de cumplimiento. e) Relevamiento de los procedimientos para la determinación de las fiscalizaciones a realizar y la asignación a los inspectores. f) Evaluación del sistema de archivo de la documentación referida a fiscalizaciones. g) Se seleccionó sobre una muestra de manera aleatoria sobre bases estadísticas sobre las fiscalizaciones realizadas en el año 2011. Con el objetivo de efectuar la comprobación de los procedimientos para determinar la fiscalización y sobre la asignación del inspector. Y el Control sobre los procedimientos realizados de evaluación sobre la fiscalización, su continuación, las determinaciones y la finalización de las mismas. Las tareas de auditoría se desarrollaron entre 14 de diciembre de 2012 y el 3 de octubre de 2013. Las actuaciones de las 93 inspecciones seleccionadas estaban comprendidas en 156 expedientes. Si bien corresponden a inspecciones realizadas durante el año 2011, muchas de ellas fueron iniciadas en años anteriores. En estos casos, a fin de verificar si las tareas desarrolladas en el año 2011 se ajustaron a las disposiciones legales y reglamentarias, resultó necesario controlar desde el año del inicio de la fiscalización. Esta tarea implicó tener en cuenta los Códigos Fiscales y las Leyes Tarifarias de los años involucrados, la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), las Resoluciones Generales de la AGIP y de la Dirección General de Rentas, los manuales de fiscalización y fallos del Poder Judicial de la CABA.
Aclaraciones Previas	<u>RESEÑA DEL ORGANISMO</u> La AGIP fue creada mediante la Ley N° 2603/LCABA/2007 como ente autárquico. El artículo 2° dispone que la AGIP “actuará como entidad autárquica en el orden administrativo y financiero, bajo la superintendencia general y control de legalidad que ejercerá sobre ella el Ministerio de Hacienda”. El objeto del organismo, enunciado en el artículo 3° de la mencionada ley, es ser “... el ente de administración y gestión del Sistema Estadístico y Tributario del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de acuerdo con las políticas y normas vigentes”. Y cuyas funciones se detallan en el artículo N° 5, dentro de las cuales, las referidas a la fiscalización son las siguientes: • Coordinar, ejecutar y supervisar la organización e

	implementación de los planes y programas relativos a todas las etapas del proceso de recaudación tributaria, entendiendo por tales a la emisión, control de la recaudación, fiscalización y dirección de las ejecuciones fiscales de los tributos a su cargo tendientes a la eliminación de la evasión, fomentando el pago voluntario de los tributos. • Fiscalizar a los contribuyentes mediante el intercambio de información con otros organismos de recaudación y control impositivo • Programar y controlar las actividades de investigación y análisis fiscal y de capacidad contributiva de los contribuyentes y/o responsables de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. En la estructura orgánica y funcional de la AGIP, formalizada mediante la Resolución N° 500/AGIP/2008, la gestión de Fiscalización es realizada por la Subdirección General de Fiscalización, cuyas principales funciones, son las siguientes: • Definir y proponer mecanismos de control que orienten a garantizar el fiel cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes y responsables. • Coordinar las actividades de inteligencia fiscal que se implementen, evaluando los informes de actuación y apoyando en la toma de decisiones, respecto de los resultados obtenidos. • Supervisar la elaboración de planes y programas de fiscalización, asegurando que contemplen en su metodología el análisis y evaluación de información precisa y detallada de los contribuyentes y responsables a fiscalizar. • Dirigir la implementación de pautas de control e inspección de segmentos específicos de contribuyentes, con el fin de organizar las acciones fiscalizadoras que se lleven a cabo y optimizar los resultados de la gestión; tomando en cuenta tanto las actividades económicas como las zonas geográficas. Las Direcciones dependientes de la Subdirección General de Fiscalización son las siguientes: • Dirección de Fiscalización Integral y Operativos Especiales • Dirección de Fiscalización Interna y Operativos Masivos • Dirección de Inteligencia Fiscal A partir del 10 de septiembre de 2011, mediante la resolución N° 519/AGIP/2011 la Dirección de Inteligencia Fiscal pasó a denominarse Dirección de Planificación, Asignación y Normas. Los Departamentos dependientes de la Dirección de Inteligencia Fiscal (Resol. N° 500/AGIP/2008) eran: • Análisis e Investigación Fiscal
--	--

	• Revisión y Normas de Fiscalización • Asignación y Análisis de Cargos de Inspección. Los Departamentos dependientes de la Dirección de Planificación, Asignación y Normas (Resol. N° 519/AGIP/2011) son: • Planificación y Selección • Normas y Manuales de Fiscalización • Asignación y Análisis de Cargos de Inspección De los objetivos presupuestarios, definidos en la descripción del programa se destacan principalmente, los siguientes: • Eficiencia y eficacia en las acciones de control y detección, que permitan verificar el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. • Desarrollar un plan integral de fiscalización que permita efectuar verificaciones y controles en forma exhaustiva sobre los contribuyentes más representativos en cada uno de los sectores económicos. • Implementar los mecanismos necesarios para incrementar los cruces de información con otras organizaciones de carácter público y/o privado, a fin de detectar en forma rápida la situación impositiva de los contribuyentes. • Garantizar la eficiencia en los procesos de fiscalización tendientes a optimizar la recaudación tributaria, a fin de cumplimentar las metas previstas por la Administración Gubernamental de Ingresos Públicos. <u>MANUAL DE FISCALIZACIÓN</u> En el año 2011, mediante Resolución N° 195/AGIP/2011, se aprobó un nuevo manual de fiscalización denominado “Plan de Fiscalización” de aplicación para las actuaciones que se tramitan en las Direcciones dependientes de la Subdirección General de Fiscalización. <u>DEMORAS EN LA RECEPCIÓN DE LA INFORMACIÓN DE FISCALIZACIÓN</u> A efectos de tener a nuestra disposición los expedientes de fiscalización seleccionados, se debieron llevar a cabo distintas gestiones, que retrasaron el examen de auditoría. Sobre el total de 93 fiscalizaciones solicitadas la AGIP, la incluyó en una primera respuesta, 45 expedientes de fiscalizaciones por concursos y quiebras junto con elementos del resto de las fiscalizaciones solicitadas, que resultaban insuficientes para nuestro examen. En la respuesta se indicaba también, los diferentes sectores en donde se encontraban los expedientes.
--	---

	Teniendo en cuenta esta situación, producida en muchos casos por encontrarse las actuaciones en instancias administrativas y/o procesales que hacían dificultoso su traslado, y con el fin de evitar un atraso mayor para la obtención de los elementos que permitieran completar nuestra tarea, el equipo de auditoría realizó gestiones ante la Dirección Legal y Técnica (DLT) de la AGIP, para poder acceder a los expedientes. Cabe aclarar que las actuaciones de las 48 fiscalizaciones restantes implicaban un total de 111 expedientes. Luego de varias gestiones y de una demora significativa, la AGIP puso a nuestra disposición 99 expedientes. Sobre el total de 156 expedientes correspondientes a las 93 fiscalizaciones solicitadas, la AGIP exhibió 134. No presentaron 12 expedientes correspondientes a 5 fiscalizaciones. Hubo 18 expedientes correspondientes a 11 fiscalizaciones, que por estar inminente la instancia de prescripción por el transcurso del tiempo, debieron ser devueltos el 20/8/13, sin haber efectuado el análisis correspondiente. No obstante la situación descripta, ello no impidió evaluar la gestión, con los 126 expedientes examinados correspondientes a 77 fiscalizaciones. Cabe destacar que esta situación provoco que las tareas de auditoría se extendieran en forma significativa.
Observaciones Principales	<u>La numeración de la observaciones se corresponde con la del Informe principal.</u> <u>(Obs. N° 1)</u> No se encuentran definidas las acciones de control y/o de revisión de las inspecciones en curso, ni de las inspecciones finalizadas, en las funciones descriptas sobre la estructura organizativa, vigente desde el 10 de septiembre de 2011. Esas acciones, se encontraban definidas dentro del Departamento Revisión y Normas de Fiscalización de la Dirección de Inteligencia Fiscal, en las funciones descriptas sobre la estructura organizativa, vigente hasta el 9 de septiembre de 2011. Esta situación implica una debilidad en el control sobre las normas, procedimientos y la metodología en las tareas de fiscalización. <u>(Obs. N° 3)</u> No se han efectuado informes de gestión sobre el avance del Plan Anual de Fiscalización para el año 2011 Entre las funciones definidas para el Departamento Análisis e Investigación Fiscal, dependiente de la Dirección de Inteligencia Fiscal, se encontraba la de elaborar informes periódico de

	gestión sobre el avance del Plan Anual de Fiscalización. Posteriormente, con el cambio de la estructura organizativa, esa función pasó a ser responsabilidad del Departamento Planificación y Selección dependiente de la Dirección de Planificación, Asignación y Normas. La falta de elaboración de informes de gestión, impide la evaluación del desarrollo del plan anual, a efectos de detectar desvíos significativos que pudieran requerir correcciones o modificaciones. <u>(Obs. N° 4)</u> En el manual de fiscalización, aprobado mediante Resolución N° 195/AGIP/2011 como Plan de Fiscalización, permite la no verificación de períodos fiscales anteriores no prescriptos y por ende puede omitir la determinación de posibles créditos a favor del Fisco. Esta situación se posibilita en los casos en que no se determine un ajuste impositivo por el periodo fiscalizado, infiriendo que los impuestos declarados e ingresados, por períodos no prescriptos, sean correctos. <u>(Obs. N° 7)</u> En el análisis del padrón de contribuyentes, para la elaboración del plan anual de fiscalización, solamente se expone la cantidad de contribuyentes activos en las diferentes categorías frente al Impuesto sobre los Ingresos Brutos, resultando incompleto a los fines de una adecuada planificación, considerando que: a) No hay constancias de la realización de un análisis estadístico de la recaudación que permitiera establecer la concentración de la recaudación por actividad y por contribuyente. b) No se efectuaron índices de cumplimiento relativos que hubieran posibilitado la estratificación del padrón, por el nivel de comportamiento fiscal. <u>(Obs. N° 9)</u> No hay establecidos criterios objetivos para la selección de contribuyentes a fiscalizar. Las solicitudes para cargos de inspección provenientes de otras Subdirecciones Generales, no incluyen una evaluación de las causas que originan tal requerimiento. <u>(Obs. N° 11)</u> De acuerdo a lo mencionado en el último título de las Aclaraciones Previas, existió una demora excesiva en la puesta a disposición de los expedientes solicitados e inclusive no entregaron 12 expedientes correspondientes a 5 fiscalizaciones, lo que manifiesta que el archivo y acceso a los expedientes de fiscalización es deficiente. Se utiliza un sistema de archivo de papel, el cual recorre diferentes áreas de la AGIP, imposibilitando la consulta a tiempo por los diferentes sectores involucrados, el control y la seguridad del almacenamiento de toda la información que integra el
--	---

	expediente. <u>Expediente N° 97789/2010</u> <u>(Obs. N° 12)</u> No se exponen los motivos por los cuales se dispuso el envío a Archivo de un expediente de una inspección originada en Operativos Masivos (Expte. N° 991.315/2010), del mismo contribuyente sobre el cual existían cuestiones pendientes de una verificación anterior (Expte. N° 977.789/2010) <u>Expediente N° 1092399/DGR/2009</u> <u>(Obs. N° 13)</u> No se encuentran las causas por las cuales el contribuyente fue inspeccionado. <u>(Obs. N° 14)</u> Existen diferencias de criterio entre los Informes Finales de Inspección y las Actas de Inspecciones: a) Falta de coincidencia entre el Informe Final de Inspección y las Actas de Inspecciones. b) Aseveraciones en el segundo Informe Final de Inspección que no poseen sus fundamentos en las Actas de Inspección. <u>(Obs. N° 15)</u> En la conclusión de los Informes de Inspección no se exponen los fundamentos: a) En el Informe final de la inspección, no se exponen los hechos y el derecho que fundamenten la conclusión de que <i>“no resulta razonable el encuadre del contribuyente en la exención”</i>. b) En el Informe del Supervisor, tampoco se exponen los hechos y el derecho que fundamenten la conclusión de que <i>“no resulta razonable la inclusión del contribuyente en el padrón de exentos”</i>. <u>(Obs. N° 16)</u> Cambio de criterio con posterioridad al primer cálculo de diferencias de impuestos notificadas al contribuyente y aceptadas por éste. En base a un criterio adoptado inicialmente, se determinan las diferencias impositivas a favor del Fisco, siendo notificadas y firmadas por el contribuyente en carácter de conformidad. Posteriormente, se adoptó otro criterio sin tomar en cuenta lo constatado y verificado oportunamente.
Conclusión	En base a las tareas de revisión descriptas en el apartado ALCANCE, estamos en condiciones de manifestar que los procesos llevados a cabo por la AGIP, en relación a la Fiscalización Tributaria que fueron objeto de auditoría, se han realizado adecuadamente de acuerdo a los manuales de fiscalización y en correspondencia con los objetivos descriptos en el programa presupuestario.

	No obstante, esta Auditoría ha detectado falencias que se describen en el cuerpo del presente informe y pueden sintetizarse en: • Falta de definiciones sobre las responsabilidades de control y revisión de las fiscalización. • Falta de definición de criterios objetivos para la selección de los contribuyentes a fiscalizar. • Análisis coyunturales incompletos para la elaboración del Plan de Anual de Fiscalización. • Falta de control del avance de las fiscalizaciones con la planificación anual. • Fallas en el sistema de archivo y acceso a la documentación. • Falta de exposición de fundamentos sobre las decisiones e informes de fiscalización.
--	---