

INFORME DE AUDITORÍA DA-06-10

23 de enero de 2006

Departamento de Hacienda

Negociado de Procesamiento de Planillas

(Unidad 1037 - Auditoría 12523)

Período auditado: 1 de enero de 1999 al 31 de diciembre de 2003

CONTENIDO

	Página
INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA.....	2
RESPONSABILIDAD DE LA GERENCIA	3
ALCANCE Y METODOLOGÍA	4
OPINIÓN.....	5
INFORME DE AUDITORÍA ANTERIOR.....	5
RECOMENDACIONES	5
AL SECRETARIO DE HACIENDA.....	5
CARTAS A LA GERENCIA	6
COMENTARIOS DE LA GERENCIA.....	7
AGRADECIMIENTO.....	7
RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS.....	8
CLASIFICACIÓN Y CONTENIDO DE UN HALLAZGO.....	8
HALLAZGOS EN EL NEGOCIADO DE PROCESAMIENTO DE PLANILLAS	9
1 - Ausencia de normas y procedimientos para regular las operaciones del Negociado y procedimiento sin revisar para atemperarlo a cambios del Código de Rentas Internas de Puerto Rico.....	9
2 - Falta de verificaciones para determinar si los contribuyentes que solicitaron prórrogas rindieron las planillas de contribución sobre ingresos	13
3 - Desviaciones de la reglamentación y de los controles internos relacionados con los procesos de aprobación, registro y control de los memorandos de cancelación y ajuste de deuda	15
4 - Deficiencias relacionadas con las declaraciones informativas sometidas por los patronos	20
ANEJO 1 - FUNCIONARIOS PRINCIPALES QUE ACTUARON DURANTE EL PERÍODO AUDITADO.....	24

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
OFICINA DEL CONTRALOR
San Juan, Puerto Rico

23 de enero de 2006

Al Gobernador y a los presidentes del Senado
y de la Cámara de Representantes

Realizamos una auditoría de las operaciones fiscales del Negociado de Procesamiento de Planillas (Negociado) del Departamento de Hacienda para determinar si se realizaron de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicables. Efectuamos la misma a base de la facultad que se nos confiere en la **Sección 22 del Artículo III de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico** y en la **Ley Núm. 9 del 24 de julio de 1952**, según enmendada.

INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA

El Negociado está adscrito al Área de Rentas Internas del Departamento de Hacienda y lo dirige un Director nombrado por el Secretario de Hacienda. El Negociado tiene la función de dirigir todo el proceso relacionado con las planillas de individuos, de corporaciones, de sociedades, de sucesiones, de trimestrales patronales, de arbitrios, de declaraciones informativas, de declaraciones de contribución estimada y sus pagos, de comprobantes de retención y la información contenida en los documentos de pago de la contribución sobre ingresos retenida en el origen. Este proceso incluye el recibo de las planillas, la clasificación y numeración de las mismas, la revisión de las mismas y de la evidencia sometida por el contribuyente, la entrada de datos en el sistema electrónico y la corrección de los mismos. El proceso concluye con el archivo de las planillas. Además, en el Negociado se tramitan los requerimientos de información de copia de los documentos y de las planillas solicitadas por los contribuyentes. Dichas funciones surgen de las disposiciones establecidas en la **Orden Administrativa Núm. 96-07**, aprobada el 19 de julio de 1996 por el Secretario de Hacienda,

conocida como **Reforma Administrativa de 1996**. Mediante la misma se cambió la organización estructural del Área de Rentas Internas y se crearon los negociados de Asistencia Contributiva y Legislación, de Auditoría Fiscal, de Bebidas Alcohólicas y Licencias, de Evasión Contributiva, de Control de Puertos, de Procesamiento de Planillas y de Recaudaciones.

Las operaciones del Negociado se desarrollan a través de la Oficina del Director, y las divisiones de Procesamiento de Planillas y de Cumplimiento Fiscal y Archivo. En el **ANEJO 1** se presentan los funcionarios principales del Negociado que actuaron durante el período auditado.

En los años fiscales del 1999-00 al 2002-03 el Fondo General del Gobierno Estatal tuvo ingresos netos por conceptos contributivos por \$25,887,465,000, según se indica¹:

AÑO FISCAL	IMPORTE
1999-00	\$ 6,344,398,000
2000-01	6,204,639,000
2001-02	6,428,083,000
2002-03	<u>6,910,345,000</u>
TOTAL	<u>\$25,887,465,000</u>

RESPONSABILIDAD DE LA GERENCIA

Con el propósito de lograr una administración eficaz, regida por principios de calidad, la gerencia de todo organismo gubernamental, entre otras cosas, es responsable de:

1. Adoptar normas y procedimientos escritos que contengan controles internos de administración y de contabilidad eficaces, y observar que se cumpla con los mismos
2. Mantener una oficina de auditoría interna competente
3. Cumplir con los requisitos impuestos por las agencias reguladoras

¹ Incluye ingresos provenientes de contribuciones sobre la propiedad, ingresos, herencias y donaciones y arbitrios y licencias.

4. Adoptar un plan estratégico para las operaciones
5. Mantener el control presupuestario
6. Mantenerse al día con los avances tecnológicos
7. Mantener sistemas adecuados de archivo y de control de documentos
8. Cumplir con el **Plan de Acción Correctiva** de la Oficina del Contralor de Puerto Rico, y atender las recomendaciones de los auditores externos
9. Mantener un sistema adecuado de administración de personal que incluya la evaluación del desempeño, y un programa de educación continua para todo el personal
10. Cumplir con la **Ley de Ética Gubernamental**, lo cual incluye divulgar sus disposiciones a todo el personal

ALCANCE Y METODOLOGÍA

La auditoría cubrió del 1 de enero de 1999 al 31 de diciembre de 2003. En algunos aspectos se examinaron operaciones de fechas posteriores. El examen lo efectuamos de acuerdo con las normas de auditoría del Contralor de Puerto Rico en lo que concierne a los aspectos financieros y del desempeño o ejecución. Realizamos las pruebas que consideramos necesarias, a base de muestras y de acuerdo con las circunstancias.

Para efectuar la auditoría utilizamos la siguiente metodología:

- Entrevistas a funcionarios, a empleados y a particulares
- Inspecciones físicas
- Examen y análisis de informes y de documentos generados por la unidad auditada
- Análisis de información suministrada por fuentes externas
- Pruebas y análisis de información financiera, de procedimientos de control interno y de otros procesos
- Confirmaciones de cuentas y de otra información pertinente

OPINIÓN

Las pruebas efectuadas demostraron que las operaciones fiscales objeto del examen se realizaron sustancialmente de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicables, excepto por los **hallazgos 1 y 2**, clasificados como principales y los **hallazgos 3 y 4**, clasificados como secundarios. Dichos **hallazgos** se comentan en la parte de este informe titulada **RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS**.

INFORME DE AUDITORÍA ANTERIOR

Situaciones similares a las comentadas en los **hallazgos 2 y 4** fueron objeto de recomendaciones en los **informes de auditoría DA-00-5 y DA-00-14 del 5 de noviembre de 1999 y 18 de enero de 2000**, respectivamente. Éstas no fueron atendidas.

El no atender, sin justa causa, las recomendaciones de los informes de auditoría de la Oficina del Contralor puede constituir una violación al **Artículo 3.2(b) de la Ley Núm. 12 del 24 de julio de 1985, Ley de Ética Gubernamental**, según enmendada. A estos efectos, el 30 de enero de 1987 el Director Ejecutivo de la Oficina de Ética Gubernamental emitió la **Carta Circular Núm. 86-4**, mediante la cual exhortó a los alcaldes y funcionarios de la Rama Ejecutiva del Gobierno a cumplir con las mismas.

RECOMENDACIONES

AL SECRETARIO DE HACIENDA

1. Ver que la Secretaria Auxiliar del Área de Rentas Internas se asegure de que la Directora del Negociado establezca por escrito, revise, y refiera para la aprobación de ésta, si aún no lo ha hecho, las normas y los procedimientos necesarios para regular las operaciones del Negociado, según se comenta en el **Hallazgo 1**.
2. Ver que la Directora del Negociado se asegure de que:
 - a. La Supervisora de la Sección de Requerimiento de Planillas establezca mecanismos de control para asegurarse de que los contribuyentes que solicitan prórroga cumplan con su obligación de rendir la planilla de contribución sobre ingresos en la fecha establecida en la prórroga. [**Hallazgo 2**]

- b. El Supervisor de la Sección de Administración de Ajustes mantenga un registro actualizado de los **memorandos de ajuste** preparados y aprobados por el Supervisor de la Sección. [**Hallazgo 3-a.1**]
- c. Se segregue la función de aprobación de los **memorandos de ajuste** de la función de registrar dichos documentos en el Sistema *PRITAS (Puerto Rico Integrated Tax Administration System)*. [**Hallazgo 3-a.2)b**]
- d. Se adopten las medidas necesarias para que no se repita una situación como la comentada en el **Hallazgo 3-a.2)c**.
- e. El Supervisor de la Sección de Planillas Informativas adopte las medidas necesarias para que:
 - 1) Se tramiten a la Sección de Entrada de Datos las **declaraciones informativas** recibidas tardíamente para que se obtengan los registros necesarios para la fiscalización de la información declarada. [**Hallazgo 4-a.1**]
 - 2) Se informen a la División de Investigaciones del Negociado de Auditoría Fiscal los casos de declaraciones informativas que se rindan tardíamente o con la información incompleta para que dicha División realice cualquier investigación que entienda conveniente, e imponga las penalidades correspondientes. [**Hallazgo 4-a.2**]
- 3. Ver que la Directora del Negociado de Procesamiento de Planillas designe por escrito los funcionarios que se desempeñarán como su representante autorizado en la aprobación de los **memorandos de ajuste** cuyo importe fluctúe desde \$25,000 hasta \$200,000. [**Hallazgo 3-a.2)a**]

CARTAS A LA GERENCIA

Las situaciones comentadas en los **hallazgos del 1 al 4** incluidos en la parte de este informe titulada **RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS** se informaron al Secretario

de Hacienda en cartas de nuestros auditores del 15 de marzo y 19 de mayo de 2004. En las referidas cartas se incluyeron anejos con detalles sobre las situaciones comentadas.

El borrador de este informe se sometió para comentarios al Hon. Juan C. Méndez Torres, Secretario de Hacienda, y al Hon. Juan A. Flores Galarza, ex Secretario, en cartas del 8 de noviembre de 2005.

COMENTARIOS DE LA GERENCIA

En cartas del 14 de abril y 30 de junio de 2004 la Subdirectora del Negociado sometió sus comentarios sobre los hallazgos incluidos en las cartas de nuestros auditores. Sus comentarios fueron considerados en la redacción final del borrador del informe.

En carta del 30 de noviembre de 2005 la CPA Sylvette Cordero Sánchez, Directora de Auditoría Interna, en representación del Secretario de Hacienda, contestó el borrador del informe e incluyó los comentarios de la Directora del Negociado. En los **hallazgos 1, 3 y 4** incluimos algunos de sus comentarios.

El ex Secretario no contestó el borrador del informe.

AGRADECIMIENTO

A los funcionarios y empleados del Negociado les agradecemos la cooperación que nos prestaron durante nuestra auditoría.

Por: *Oficina del Central
Miguel Cepros-Cuad*

RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS

CLASIFICACIÓN Y CONTENIDO DE UN HALLAZGO

En nuestros informes de auditoría se incluyen los hallazgos significativos determinados por las pruebas realizadas. Éstos se clasifican como principales o secundarios. Los principales incluyen desviaciones de disposiciones sobre las operaciones de la unidad auditada que tienen un efecto material, tanto en el aspecto cuantitativo como en el cualitativo. Los secundarios son los que consisten en faltas o errores que no han tenido consecuencias graves.

Los hallazgos del informe se presentan según los atributos establecidos conforme a las normas de redacción de informes de nuestra Oficina. El propósito es facilitar al lector una mejor comprensión de la información ofrecida. Cada uno de ellos consta de las siguientes partes:

Situación - Los hechos encontrados en la auditoría indicativos de que no se cumplió con uno o más criterios.

Criterio - El marco de referencia para evaluar la situación. Es principalmente una ley, reglamento, carta circular, memorando, procedimiento, norma de control interno, norma de sana administración, principio de contabilidad generalmente aceptado, opinión de un experto o juicio del auditor.

Efecto - Lo que significa, real o potencialmente, no cumplir con el criterio.

Causa - La razón fundamental por la cual ocurrió la situación.

Al final de cada hallazgo se hace referencia a las recomendaciones que se incluyen en el informe para que se tomen las medidas necesarias sobre los errores, irregularidades o actos ilegales señalados.

En la sección sobre los **COMENTARIOS DE LA GERENCIA** se indica si el funcionario principal y los ex funcionarios de la unidad auditada efectuaron comentarios sobre los hallazgos incluidos en el borrador del informe que les envía nuestra Oficina. Dichos comentarios se consideran al revisar el borrador del informe y se incluyen al final del hallazgo correspondiente

en la sección de HALLAZGOS EN EL NEGOCIADO DE PROCESAMIENTO DE PLANILLAS, de forma objetiva y conforme a las normas de nuestra Oficina. Cuando la gerencia no provee evidencia competente, suficiente y relevante para refutar un hallazgo, éste prevalece y se añade al final del mismo la siguiente aseveración: Consideramos las alegaciones de la gerencia, pero determinamos que el hallazgo prevalece.

HALLAZGOS EN EL NEGOCIADO DE PROCESAMIENTO DE PLANILLAS

Los **hallazgos 1 y 2** se clasifican como principales y el **3 y 4** como secundarios.

Hallazgo 1 - Ausencia de normas y procedimientos para regular las operaciones del Negociado y procedimiento sin revisar para atemperarlo a cambios del Código de Rentas Internas de Puerto Rico

- a. En el Negociado se procesan las planillas de contribución sobre ingresos, las planillas informativas, los comprobantes de retención y las declaraciones de contribución estimada y sus pagos. Además, se procesan los documentos relacionados con los arbitrios y la información contenida en los documentos de pago de la contribución sobre ingresos retenida en el origen.

El examen de los procedimientos establecidos para regir las operaciones relacionadas con el procesamiento de las planillas reveló lo siguiente:

- 1) Al 31 de diciembre de 2003 la Directora del Negociado no había establecido por escrito ni aprobado las normas y los procedimientos que incluyeran todos los pasos necesarios para regular las operaciones de:
 - recibo, clasificación y numeración de las planillas
 - revisión de la información y de la evidencia sometida por el contribuyente
 - entrada de datos en el sistema electrónico y la corrección de la misma
 - archivo de las planillas o los documentos

- tramitación de requerimientos de información
- tramitación de copias de documentos y de planillas solicitadas por los contribuyentes
- tramitación de solicitudes de prórroga
- recibo, manejo, control y registro de las declaraciones informativas
- preparación de comprobantes de reintegro y manejo y control de los justificantes

El personal del Negociado utilizaba como referencia, entre otros, los siguientes procedimientos internos que no habían sido aprobados por la Directora del Negociado ni por la Secretaria Auxiliar de Rentas Internas:

- Procedimiento de Planillas de Individuos
- Procedimiento de la Sección de Clasificación y Numeración
- Procedimiento de la Sección de Archivo de Planillas
- Procedimiento de Solicitud de Prórroga Individuo y Corporación
- Procedimiento para los Comprobantes de Reintegro
- Manejo y Procedimiento de las Declaraciones Informativas

Estos procedimientos carecían de uniformidad y sólo describían de forma general algunas operaciones del Negociado.

En carta del 30 de junio de 2004 la Subdirectora del Negociado nos indicó, entre otras cosas, que desde que asumió la dirección del Negociado, en marzo de 2001, recibió una carpeta de la Directora Interina anterior, la cual contenía los procedimientos que tenía cada sección. Los mismos estaban descritos brevemente y ausentes de uniformidad.

2) Al 31 de diciembre de 2003 el Secretario de Hacienda no había revisado el **Procedimiento Núm. 70 del 18 de junio de 1984, Procedimiento para la Cancelación o Ajuste de Recibos de Contribución sobre Ingresos Puestos al Cobro en las Colecturías de Rentas Internas**. Esto para atemperarlo a los cambios surgidos mediante **Ley Núm. 120 del 31 de octubre de 1994, Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 1994**, según enmendada, y de la **Reforma Administrativa de 1996**. Mediante la **Reforma** se cambió la organización estructural del Área de Rentas Internas y se crearon los negociados de Asistencia Contributiva y Legislación, de Auditoría Fiscal, de Bebidas Alcohólicas y Licencias, de Evasión Contributiva, de Control de Puertos, de Procesamiento de Planillas y de Recaudaciones. En carta del 31 de marzo de 2004 la Jefa de la División de Servicios al Usuario del Negociado de Sistemas Fiscales nos informó que el **Procedimiento** estaba vigente y no había sido revisado. Además, en entrevistas al personal de la Sección de Administración de Ajustes de la División de Procesamiento de Planillas, nos indicaron que no utilizaban dicho **Procedimiento** porque el mismo no se ajustaba a la realidad de las operaciones del Negociado. En su lugar utilizaban como referencia un documento denominado **Procedimiento para un Memorando de Cancelación y Ajuste de Deuda**, el cual no había sido aprobado por la Directora del Negociado ni por la Secretaria Auxiliar del Área de Rentas Internas.

En la **Sección 6130 de la Ley Núm. 120** se establece que el Secretario prescribirá y promulgará las reglas y reglamentos necesarios para el cumplimiento del **Código**. Además, se establece que el Secretario podrá prescribir aquellos otros reglamentos que se hagan necesarios por razón de cualquier alteración de ley en relación con las contribuciones impuestas por el **Código**.

En la **Reforma Administrativa de 1996** se dispone que el Director del Negociado aprueba los procedimientos de trabajo a desarrollarse en el Negociado y vela por la pureza de los procesos. Se dispone, además, que el Secretario Auxiliar del Área de Rentas Internas aprueba los programas y procedimientos de trabajo a desarrollarse en el Área de Rentas

Internas, con sus metas y objetivos; y señala las prioridades en las operaciones, conforme con la política que establezca el Secretario de Hacienda.

Además, es norma de sana administración y de control interno revisar los procedimientos internos para atemperarlos a los cambios que surjan como consecuencia de alguna legislación nueva o de una reforma administrativa.

Las situaciones comentadas en el **Apartado a.1) y 2)** impiden al personal del Negociado contar con normas y procedimientos aprobados y actualizados que le sirvan de guía para llevar a cabo sus funciones en forma efectiva y de manera uniforme, y asegurarse del cumplimiento con las disposiciones de la **Ley Núm. 120** y la **Reforma Administrativa de 1996**. Además, dicha situación podría propiciar la comisión de errores e irregularidades en las operaciones, y que no se puedan detectar a tiempo para fijar responsabilidades.

Los funcionarios que actuaron como Directora del Negociado y Secretario(a) Auxiliar del Área de Rentas Internas durante el período auditado no cumplieron su responsabilidad respecto a la situación comentada.

En la carta de la Directora de Auditoría Interna, en representación del Secretario de Hacienda, ésta nos indicó que:

Se aclaró en el memorando del 30 de junio de 2004 que se comenzó con la evaluación de los procedimientos de las secciones y se han preparado oficialmente unos cuantos, entendiéndose aprobados por la Directora y la Secretaría Auxiliar de Rentas Internas. [**Apartado a.1)**]

Informo que desde la fecha del informe de la Oficina del Contralor hemos solicitado a la División de Sistemas Fiscales adscrita a la Secretaría Auxiliar de Contabilidad de Gobierno Central la revisión del Procedimiento Núm. 70. Al momento no hemos recibido una revisión borrador ni hemos sido citados para la evaluación del mismo. [**Apartado a.2)**]

Véase la Recomendación 1.

Hallazgo 2 - Falta de verificaciones para determinar si los contribuyentes que solicitaron prórrogas rindieron las planillas de contribución sobre ingresos

- a. En la Sección de Revisión Preliminar de la División de Procesamiento de Planillas del Negociado se recibía, controlaba y contestaba la **Solicitud de Prórroga para Rendir la Planilla de Contribución sobre Ingresos (Modelo SC-2644)**, que radicaban los contribuyentes. La Sección de Archivo de la División de Cumplimiento Fiscal y Archivo era responsable de archivar y mantener el control de las planillas de contribución sobre ingresos y de otros documentos relacionados como la **Solicitud de Prórroga**. La Sección de Requerimiento de Planillas de dicha División tenía la responsabilidad de desarrollar proyectos con la finalidad de solicitar la radicación de planillas a nuevos contribuyentes de conformidad con la ley. La Directora del Negociado supervisaba las operaciones de ambas divisiones. Ésta le respondía a la Secretaria Auxiliar del Área de Rentas Internas.

Para los años contributivos 2001 y 2002 en la Sección de Revisión Preliminar se procesaron 29,407 **solicitudes de prórroga** de individuos, (13,515 en el 2001 y 15,892 en el 2002). De éstas, 4,778 incluían pagos por \$40,045,047 (2,255 por \$19,819,893 en el 2001 y 2,523 por \$20,225,154 en el 2002). Además, se procesaron 9,496 **solicitudes de prórroga** adicionales correspondientes a individuos a los que anteriormente se les había otorgado una prórroga automática.

El examen realizado sobre las operaciones relacionadas con dichas prórrogas reveló que la Sección de Requerimiento de Planillas no había establecido los mecanismos de control para asegurarse de que los contribuyentes que solicitaron prórroga cumplieran con su obligación de rendir la planilla de contribución sobre ingresos en la fecha establecida en la prórroga. Esto, entre otras cosas, mediante la coordinación con el Área de Tecnología de Información del Departamento en la producción de algunos informes comparativos de **Solicitud de Prórroga** con las planillas radicadas. Mediante carta del 14 de abril de 2004, la Subdirectora del Negociado nos informó que desde marzo de 2000 no se solicita un pareo entre las **solicitudes de prórroga** y la radicación de las planillas.

Una situación similar se comentó en nuestro informe de auditoría anterior **DA-00-14**.

En la **Sección 1054(b) de la Ley Núm. 120** se establece que:

El Secretario, cuando a su juicio considere necesario, podrá requerir de cualquier persona, mediante notificación servídale, que rinda una planilla, presente bajo juramento aquellos estados o conserve aquellas constancias, que el Secretario considere suficientes para determinar si dicha persona está o no sujeta a contribución bajo este Subtítulo.

Además, en la **Reforma Administrativa de 1996** se dispone que la Sección de Requerimiento de Planillas de la División de Cumplimiento Fiscal y Archivo desarrolla proyectos con la finalidad de solicitar la radicación de planillas a aquellos contribuyentes que no han cumplido con lo que dispone la ley. También dicha Sección realiza los requerimientos de planillas y de cualquier otro documento que corresponda. Conforme con dicha disposición, y como norma de sana administración y de control interno, el Jefe(a) de la División de Cumplimiento Fiscal y Archivo es responsable de establecer los mecanismos de control necesarios para asegurarse de que los contribuyentes que solicitan prórroga para radicar la planilla de contribución sobre ingresos radiquen la misma en el término establecido para ello.

La situación comentada no le permite al Negociado mantener un control adecuado de las prórrogas concedidas y las planillas radicadas. Además, esto propicia el ambiente para la evasión contributiva y reducir los ingresos del erario en perjuicio de los mejores intereses del gobierno. Ejemplo de ello es que el 6 de noviembre de 2003 el Área de Tecnología de Información, a solicitud de nuestros auditores, realizó una comparación entre las **solicitudes de prórroga** concedidas y las planillas radicadas para los años contributivos 2001 y 2002. A base de ello se determinó que de las 29,407 **solicitudes de prórroga** procesadas en el 2001 y 2002, 6,709² contribuyentes (23 por ciento) no rindieron las planillas de contribución sobre ingresos.

² De los 6,709 contribuyentes que no rindieron la planilla de contribución sobre ingresos, 693 incluyeron pagos por \$3,806,296 en la **Solicitud de Prórroga**.

Los funcionarios que actuaron como Supervisor(a) de la Sección de Requerimiento de Planillas de marzo de 2000 a abril de 2002 no cumplieron con su responsabilidad al respecto. El Jefe(a) de la División de Cumplimiento Fiscal y Archivo ni la Directora del Negociado que se desempeñaron durante dicho período supervisaron adecuadamente las referidas operaciones.

Véase la Recomendación 2.a.

Hallazgo 3 - Desviaciones de la reglamentación y de los controles internos relacionados con los procesos de aprobación, registro y control de los memorandos de cancelación y ajuste de deuda

- a. Los técnicos en contribución sobre ingresos (técnicos) de la Sección de Administración de Ajustes (Sección) de la División de Procesamiento de Planillas del Negociado eran responsables de revisar las **planillas de contribución sobre ingresos de individuos** que estaban identificadas como planillas múltiples³ o planillas enmendadas. Los técnicos evaluaban la información financiera que sometían los contribuyentes y revisaban los cómputos de la planilla para determinar si procedía un ajuste a la deuda o su cancelación. Este proceso se evidenciaba mediante el formulario **Datos Financieros Finalizados (Individuos), Modelo SC-28948**. El Supervisor de la Sección verificaba dicho proceso y luego el técnico verificaba en el Sistema *PRITAS* el estatus contributivo del contribuyente. Esto para determinar si procedía realizar alguna cancelación o ajuste a la cuenta del contribuyente. Para ello se utilizaba el formulario **Memorando de Cancelación y Ajuste de Deuda (Modelo SC-2625)**. Este documento era aprobado por el funcionario correspondiente, según los parámetros establecidos en la **Orden Administrativa Núm. 00-20 del 28 de diciembre de 2000**, aprobada por la Secretaria de Hacienda. Después que se aprobaba el **Memorando de Ajuste**, el funcionario o empleado designado realizaba el ajuste correspondiente en el Sistema *PRITAS*⁴. Al finalizar el proceso, el técnico enviaba

³ Estos son casos en que los contribuyentes radican la planilla en más de una ocasión para el mismo año contributivo, como por ejemplo cuando la radican a través de Internet y luego la envían impresa.

⁴ Los supervisores del Negociado identificaban los empleados que estarían autorizados a ver, entrar o ajustar información en el Sistema *PRITAS* y solicitaban por escrito la autorización al Jefe de la Oficina de Seguridad de Entrada a Sistemas Computadorizados del Departamento.

la **Planilla de Contribución sobre Ingresos**, dicho **Memorando** y los demás documentos justificantes a la Sección de Archivo de la División de Cumplimiento Fiscal y Archivo del Negociado.

Del 2001 al 2003 en la Sección se procesaron 5,343 **memorandos de ajuste**. El examen realizado reveló que:

- 1) Los técnicos de la Sección eran responsables, como medida de control interno, de anotar en un registro los **memorandos de ajuste** preparados por éstos y aprobados por el Supervisor de la Sección. En el mismo se incluía la siguiente información: número del **Memorando de Ajuste**, nombre y seguro social del contribuyente, el año contributivo, el número de oficina en donde se trabajaba dicho **Memorando** y la fecha de despacho. El Supervisor de la Sección era responsable de velar por que el registro se mantuviera actualizado. El examen realizado de dicho registro reveló que el mismo no estaba actualizado. Al 23 de octubre de 2003 el mismo reflejaba transacciones hasta el 31 de octubre de 2002, lo que representa 357 días de atraso.

En el **Artículo 2(e) de la Ley Núm. 230 del 23 de julio de 1974, Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico**, según enmendada, se dispone, como parte de la política del Gobierno, que exista un control previo de todas las operaciones del Gobierno; y que dicho control previo se desarrolle dentro de cada dependencia o entidad corporativa para que así sirva de arma efectiva al jefe de la dependencia o entidad corporativa en el desarrollo del programa o programas cuya dirección se le ha encomendado. Conforme con dicha disposición, y como norma de sana administración y de control interno, el Supervisor de la Sección de Administración de Ajustes debe de asegurarse de que se mantenga actualizado el registro de los **memorandos de ajuste**.

La situación comentada impide al Negociado mantener un control adecuado de los referidos documentos. Por otro lado, dificulta la labor de los auditores internos o externos que revisan las operaciones relacionadas con los ajustes a deudas contributivas.

2) Examinamos 25 **memorandos de ajuste** correspondientes a deudas contributivas por \$1,358,384, emitidos entre el 9 de enero de 2001 y el 30 de octubre de 2002. El examen reveló lo siguiente:

a) Del 14 de febrero de 2001 al 30 de octubre de 2002 se emitieron 10 **memorandos de ajuste** por \$545,522. Seis de éstos por \$345,753 fueron aprobados por la Subdirectora del Negociado y cuatro por \$199,769 por el Jefe de la División de Procesamientos de Planillas. Los importes de dichos **memorandos** fluctuaron entre \$26,266 y \$83,012. La Directora del Negociado no delegó por escrito en dichos funcionarios la aprobación de los **memorandos de ajuste** mencionados.

En la **Orden Administrativa Núm. 00-20**, se establecen las normas para la revisión y aprobación de los **memorandos de ajuste**, según se indica:

- Empleados autorizados - desde \$0.01 hasta \$3,000
- Supervisor de grupo o su representante autorizado - desde \$3,001 hasta \$10,000
- Jefe de división o su representante autorizado - desde \$10,001 hasta \$25,000
- Director del Negociado o su representante autorizado - desde \$25,000 hasta \$200,000
- Secretario Auxiliar o su representante autorizado - desde \$200,001 hasta \$500,000
- Secretario de Hacienda o su representante autorizado - desde \$500,001 en adelante

En el **Artículo 2(e) de la Ley Núm. 230** se establece como parte de la política del Gobierno, que exista un control previo de todas las operaciones del Gobierno; y que dicho control previo se desarrolle dentro de cada dependencia o entidad corporativa para que así sirva de arma efectiva al jefe de la dependencia o entidad corporativa en

el desarrollo del programa o programas cuya dirección se le ha encomendado. Conforme con dicha disposición, y como norma de sana administración y de control interno, la Directora del Negociado debe designar por escrito los funcionarios que se desempeñarán como su representante autorizado en la aprobación de los **memorandos de ajuste** cuyo importe fluctúe desde \$25,000 hasta \$200,000.

La situación comentada le impide al Negociado mantener un control adecuado de la aprobación de los **memorandos de ajuste**. Además, propicia el ambiente para la comisión de irregularidades y que las mismas no se puedan detectar a tiempo para fijar responsabilidades.

- b) Del 23 de enero al 31 de mayo de 2001 se emitieron 6 **memorandos de ajuste** por \$82,893 los cuales fueron aprobados por la Directora del Negociado, el Jefe de la División de Procesamiento de Planillas y la Supervisora de la Sección de Administración de Ajustes⁵. Además, éstos registraron los **memorandos de ajuste** correspondientes en el Sistema *PRITAS*. Los importes de los mismos fluctuaban entre \$8,168 y \$23,140. La función de aprobación y registro de dichos **memorandos de ajuste** en el Sistema *PRITAS* es conflictiva.

En el **Artículo 4-f de la Ley Núm. 230** se dispone que la organización fiscal que se diseñe para las dependencias y entidades gubernamentales deberá proveer para que en el proceso fiscal exista una debida separación de funciones y responsabilidades que impida o dificulte la comisión de irregularidades. Como parte de ello, y como norma de sana administración y de control interno la función de aprobar los **memorandos de ajuste** y la de registrar los mismos en el Sistema *PRITAS* debe estar segregada.

La situación comentada le impide al Negociado mantener un control adecuado sobre los procesos de preparación y aprobación de los **memorandos de ajuste** en el

⁵ De los **memorandos de ajuste**, la Directora del Negociado aprobó uno por \$23,140, el Jefe de la División de Procesamiento de Planillas aprobó tres por \$41,003 y la Supervisora de la Sección de Administración de Ajustes aprobó dos por \$18,750.

Sistema *PRITAS*. Además, propicia el ambiente para la comisión de irregularidades y que las mismas no se puedan detectar a tiempo para fijar responsabilidades.

- c) No fue localizada, ni se nos suministró para examen, una **Planilla de Contribución sobre Ingresos de Individuos** para la cual se emitió el **Memorando de Ajuste Núm. 3-749320** del 31 de mayo de 2001 por \$14,633. Mediante comunicación del 1 de marzo de 2004 la Supervisora de la Sección de Archivo nos indicó que dicha planilla fue solicitada por la Sección de Administración de Ajustes para trabajar la planilla enmendada. Nos indicó, además, que se estaban haciendo gestiones para localizar la planilla y suministrarnos copia de la misma. Según se indica en el formulario **Requisición de Planillas (Modelo SC-2748)** la planilla fue solicitada el 9 de mayo de 2001.

En el **Artículo VIII del Reglamento Núm. 23, Reglamento para la Conservación de Documentos de Naturaleza Fiscal o Necesarios para el Examen o Comprobación de Cuentas y Operaciones Fiscales del 15 de agosto de 1988**, se establece que los documentos fiscales deben conservarse, clasificarse y archivar en forma tal que se puedan localizar, identificar y poner a la disposición del Contralor de Puerto Rico y del Secretario de Hacienda, o de cualquier otro funcionario autorizado por ley, con prontitud y en la forma deseada.

La situación comentada impide al Negociado mantener el expediente del contribuyente completo y actualizado. Además, ante cualquier reclamación del contribuyente o investigación contributiva no se cuenta con toda la información necesaria para la toma de decisiones. Por otro lado, esta situación le impidió a los auditores verificar la corrección de dichas transacciones. También propicia el ambiente para la comisión de irregularidades y que éstas no se puedan detectar a tiempo para fijar responsabilidades.

Los funcionarios que actuaron como Supervisor(a) de la Sección de Administración de Ajustes durante el período del 9 de mayo de 2001 al 31 de diciembre de 2003 no cumplieron con sus responsabilidades respecto a las situaciones comentadas en el **Apartado a.1) y 2)c)**

Los funcionarios que actuaron como Jefe (a) de la División de Procesamiento de Planillas y Directora del Negociado durante dicho período no supervisaron efectivamente dichas operaciones. La Directora del Negociado durante el período del 23 de enero de 2001 al 30 de octubre de 2002 no cumplió con su responsabilidad respecto a la situación comentada en el **Apartado a.2)a) y b)**. La Secretaria Auxiliar del Área de Rentas Internas durante dicho período no supervisó adecuadamente las referidas operaciones.

En la carta de la Directora de Auditoría Interna, en representación del Secretario de Hacienda, ésta nos indicó que:

En memorando del 6 de abril de 2004 se informó a la Oficina del Contralor que la Orden Administrativa Núm. 00-20 autoriza a un representante autorizado por cada renglón de importe. Por tanto, por orden de jerarquía y sin mediar designación por escrito se establece que en ausencia del Director están autorizados a firmar el Subdirector o Jefe de División. **[Apartado a.2)a)]**

Consideramos las alegaciones de la gerencia, pero determinamos que el **Hallazgo** prevalece.

Véanse las recomendaciones 2.b. a la d. y 3.

Hallazgo 4 - Deficiencias relacionadas con las declaraciones informativas sometidas por los patronos

- a. La Sección de Planillas Informativas de la División de Cumplimiento Fiscal y Archivo del Negociado era responsable de recibir, controlar y enumerar las diferentes **declaraciones informativas** sometidas por los patronos. Éstas luego eran enviadas a la Sección de Entrada de Datos de dicha División para su registro, y obtener la información necesaria para la fiscalización correspondiente. Entre las **declaraciones informativas** que se recibían en dicha Sección estaban las siguientes: **Resumen de las Declaraciones Informativas (Forma 480.5)**, **Ingresos No Sujetos a Retención (Forma 480.6A)**, **Ingresos Sujetos a Retención (Forma 480.6B)**, **Ingresos Sujetos a Retención - No Residentes (Forma 480.6C)**, **Cuenta de Retiro Individual (Forma 480.7)** y **Pago de Contribución Retenida (Forma 480.9)**.

Durante los años contributivos 2001 y 2002 la Sección recibió 809,436 **declaraciones informativas**, de las cuales 583,200 (72 por ciento) correspondían a **declaraciones informativas, formas 480.6A y 480.6B**⁶.

El examen de las operaciones relacionadas con el recibo, el control, la numeración y el registro de las **declaraciones informativas** reflejó lo siguiente:

- 1) El personal de la Sección de Planillas Informativas no tramitaba a la Sección de Entrada de Datos las **declaraciones informativas** que se recibían en la Sección después de la fecha límite para radicar las mismas⁷. El 19 de diciembre de 2003 nuestros auditores observaron que en la Sección había 3 gavetas de cartón con aproximadamente 2,000 planillas informativas identificadas como “Radicadas Tarde”. En estas cajas había **declaraciones informativas, Forma 480.5**, correspondientes a los años del 1990 al 2001, de la **Forma 480.6A** correspondientes del 1992 al 2002, de la **Forma 480.6B** de los años 1991 y del 1994 al 1999 y de la **Forma 480.7** correspondientes al 1998. Mediante carta del 30 de junio de 2004 la Subdirectora del Negociado indicó que las planillas informativas recibidas después de la fecha límite de radicación no se tramitan a la Sección de Entrada de Datos porque la Sección no tiene disponible la programación para entrar las mismas. Además, que el Negociado tiene entre sus metas que se apruebe esta programación, por lo que está en coordinación con la División de Programación para dar instrucciones de que se acepten las **declaraciones informativas** radicadas tarde y aquellas que el sistema rechaza por falta de información.

Una situación similar se comentó en nuestro informe de auditoría anterior **DA-00-5**.

En la **Orden Administrativa Núm. 00-20** se dispone como parte de la **Reforma Administrativa** que la Sección de Planillas Informativas recibe, controla y enumera las declaraciones informativas, a los fines de que puedan ser procesadas por la División de

⁶ De la **Forma 480.6A, Ingresos No Sujetos a Retención**, se recibieron 305,200 y de la **Forma 480.6B, Ingresos Sujetos a Retención**, se recibieron 278,000.

⁷ La fecha límite era no más tarde del 28 de febrero del año siguiente al año natural en que se efectuaron los pagos.

Apoyo a los Sistemas de Información para obtener los registros necesarios para la fiscalización de la información declarada. Conforme con dicha disposición, y como norma de sana administración y de control interno, la gerencia de la Sección de Planillas Informativas debe tramitar a la Sección de Entrada de Datos las **declaraciones informativas** radicadas tardíamente, para la acción correspondiente.

Esta situación impide al Negociado mantener registros actualizados de las **declaraciones informativas** que se reciben. Además, le impide a la División de Apoyo a los Sistemas de Información obtener los registros necesarios para fiscalizar la información declarada por los contribuyentes. Esta situación también propicia el ambiente para la comisión de irregularidades y que éstas no se puedan detectar a tiempo para fijar responsabilidades.

- 2) La Sección de Planillas Informativas tampoco informaba a la División de Investigaciones del Negociado de Auditoría Fiscal los casos de **declaraciones informativas** que se rendían tardíamente o con la información incompleta para que dicha División pudiera realizar cualquier investigación que entienda conveniente e imponer las penalidades correspondientes.

Una situación similar se comentó en nuestro informe de auditoría anterior **DA-00-5**.

En el **Artículo 2(e) de la Ley Núm. 230** se establece como parte de la política del Gobierno, que exista un control previo de todas las operaciones del Gobierno; y que dicho control previo se desarrolle dentro de cada dependencia o entidad corporativa para que así sirva de arma efectiva al jefe de la dependencia o entidad corporativa en el desarrollo del programa o programas cuya dirección se le ha encomendado. Conforme con dicha disposición, y como norma de sana administración y de control interno, la gerencia de la Sección de Planillas Informativas debe asegurarse de que se refiera a la División de Investigaciones del Negociado de Auditoría Fiscal los casos de declaraciones informativas que se rindan tardíamente o con la información incompleta para la acción correspondiente.

La situación comentada podría propiciar que los patronos y contribuyentes incumplan con su responsabilidad contributiva, lo que resulta perjudicial a los ingresos del erario. Además, no permite que se realicen las investigaciones pertinentes y se impongan las penalidades correspondientes. Ejemplo de esto es que en una muestra de 15 **declaraciones informativas** por \$769,011 radicadas entre el 21 de febrero de 2002 y el 12 de diciembre de 2003 y que no habían sido tramitadas a la Sección de Entrada de Datos determinamos que 1 contribuyente (7 por ciento) rindió su **Planilla de Contribución sobre Ingresos** para el 2002, pero no incluyó en ésta ingresos por \$16,269 informados mediante **Declaración Informativa** recibida el 29 de octubre de 2003. Otro contribuyente (7 por ciento) no rindió la **Planilla de Contribución sobre Ingresos**. Mediante **Declaración Informativa** recibida en el Departamento el 18 de septiembre de 2003 el patrono había informado pagos efectuados a dicho contribuyente por \$19,320 durante el 2002.

Las situaciones comentadas en el **Apartado a.1) y 2)** denota que el Supervisor de la Sección de Planillas Informativas no cumplió con sus responsabilidades. Además, los funcionarios que actuaron como Jefe de la División de Cumplimiento Fiscal y Archivo y como Directora del Negociado para el período auditado no supervisaron efectivamente dichas operaciones.

En la carta de la Directora de Auditoría Interna, en representación del Secretario de Hacienda, ésta nos indicó que:

En el memorando del 30 de junio de 2004 se comentó que aunque no existe la programación para entrar Declaraciones Informativas radicadas tarde, el supervisor de la Sección de Planillas Informativas prepara una lista de éstas y se somete periódicamente al Negociado de Auditoría Fiscal. Por tanto, el Negociado de Procesamiento de Planillas está cumpliendo con referir manualmente esta información para que se lleve a cabo cualquier investigación.

Consideramos las alegaciones de la gerencia, pero determinamos que el **Hallazgo** prevalece.

Véase la Recomendación 2.e.

ANEJO 1

**DEPARTAMENTO DE HACIENDA
NEGOCIADO DE PROCESAMIENTO DE PLANILLAS
FUNCIONARIOS PRINCIPALES QUE ACTUARON
DURANTE EL PERÍODO AUDITADO**

NOMBRE	CARGO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Hon. Juan A. Flores Galarza	Secretario de Hacienda	2 ene. 01	31 dic. 03
Hon. Xenia Vélez Silva	Secretaria de Hacienda	1 ene. 99	31 dic. 00
Lic. Rebeca Vargas Ruiz	Secretaria Auxiliar del Área de Rentas Internas	1 nov. 02	31 dic. 03
Lic. Ismael Vicenty Medina	Secretario Auxiliar del Área de Rentas Internas	2 ene. 01	31 oct. 02
CPA Rosa M. Rodríguez Ramos	Secretaria Auxiliar del Área de Rentas Internas	1 jul. 99	31 dic. 00
CPA Alejandro Méndez Ramos	Secretario Auxiliar del Área de Rentas Internas	1 ene. 99	30 jun. 99
Sra. Lizette Ortiz Berríos	Directora del Negociado de Procesamiento de Planillas	16 mar. 01	31 dic. 03
Sra. Aida L. Ortiz Vega	Directora del Negociado de Procesamiento de Planillas Interina	1 jun. 99	15 mar. 01
Sra. Evelyn Nieves Sánchez	Directora del Negociado de Procesamiento de Planillas	1 ene. 99	30 may. 99
Sra. Marisela Escalera Canales	Subdirectora del Negociado de Procesamiento de Planillas	1 sep. 01	31 dic. 03
Vacante	Subdirector del Negociado de Procesamiento de Planillas	1 jun. 99	31 ago. 01
Sra. Aida L. Ortiz Vega	Subdirectora del Negociado de Procesamiento de Planillas	1 ene. 99	30 may. 99
Sra. Lydia Vázquez Lozada	Jefa de la División de Procesamiento de Planillas	16 sep. 01	31 dic. 03
Sr. Adán García Vélez	Jefe de la División de Procesamiento de Planillas	1 ene. 99	15 sep. 01
Sr. Reinaldo Bonilla Reyes	Jefe de la División de Cumplimiento Fiscal y Archivo	16 sep. 01	31 dic. 03
Sra. Lydia Vázquez Lozada	Jefa de la División de Cumplimiento Fiscal y Archivo	1 ene. 00	15 sep. 01

Continuación ANEJO 1

NOMBRE	CARGO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Vacante	Jefe de la División de Cumplimiento Fiscal y Archivo	1 oct. 99	31 dic. 99
Sra. Aida Cervera Rosario	Jefa de la División de Cumplimiento Fiscal y Archivo	1 jul. 99	30 sep. 99
Sra. Brunilda Alvarado Ortiz	”	1 ene. 99	30 jun. 99
Sr. Otoniel Ortiz Claudio	Supervisor de la Sección de Administración de Ajustes	1 oct. 02	31 dic. 03
Sra. Carmen Clemente Calderón	Supervisora de la Sección de Administración de Ajustes	1 ene. 00	30 sep. 02
Sr. José Díaz Rodríguez	Supervisor de la Sección de Administración de Ajustes	1 ene. 99	31 dic. 99
Sr. Pablo Medina Correa	Supervisor de la Sección de Planillas Informativas	1 ene. 99	31 dic. 03
Sr. Adán García Vélez	Supervisor de la Sección de Revisión Preliminar	16 oct. 01	31 dic. 03
Sr. Carmelo Sánchez Torres	”	1 ene. 99	15 oct. 01
Sra. Miriam Campos Morales	Supervisora de la Sección de Requerimiento de Planillas	1 jul. 01	31 dic. 03
Sr. Gilbert Angleró Guzmán	Supervisor de la Sección de Requerimiento de Planillas	1 ene. 01	30 jun. 01
Sra. Angelita Cuevas Cuevas	Supervisora de la Sección de Requerimiento de Planillas	1 ene. 99	31 dic. 00
Sr. Juan López Batista	Supervisor de la Sección de Entrada de Datos	16 sep. 01	31 dic. 03
Sra. Julia Velázquez Santana	Supervisora de la Sección de Entrada de Datos	1 ene. 99	15 sep. 01