



# Auditoría General de la Nación

## **INFORME EJECUTIVO DE AUDITORIA** **ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS**

**Al Señor Administrador Federal  
de Ingresos Públicos**

**Dr. Ricardo ECHEGARAY**

**CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES**

**S. / D.**

En virtud de las funciones establecidas por el artículo 85 de la Constitución Nacional y en uso de las facultades conferidas por el artículo 118 de la Ley 24.156, la AUDITORIA GENERAL DE LA NACION (AGN) procedió a efectuar una auditoría en el ámbito de la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS (AFIP), con el objeto que se detalla en el punto 1.

### **1. OBJETO**

Actividades de planificación y control respecto de la cartera de causas contencioso impositivas radicadas en sede judicial y Tribunal Fiscal de la Nación -Ley 11.683-.

### **2. ALCANCE DEL EXAMEN**

El análisis fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la Auditoría General de la Nación, aprobadas por la Resolución N° 145/93, dictada en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inc. d) de la Ley 24.156, viéndose limitado en su alcance por la imposibilidad de acceder a información y documentación relevante, y por la tardanza de la entidad en proporcionar antecedentes para la ejecución de los procedimientos de auditoría.



## Auditoría General de la Nación

Respecto de la referida restricción de acceso a antecedentes necesarios para desarrollar la labor planificada, cabe realizar el siguiente detalle:

- a. La entidad no proporcionó o puso a disposición las siguiente información y documental, argumentando que se encuentran alcanzadas por la figura del “secreto fiscal” prescripta por el artículo 101 de la Ley 11.683:
  - i. datos relevantes para la individualización de cada una de las causas registradas, según inventarios aportados del Sistema Atenea a diciembre de 2008;
  - ii. carpetas administrativas de las causas en trámite y sus respectivos historiales informáticos de pasos procesales, y actos administrativos del organismo respecto de distintas muestras elaboradas;
  - iii. reportes analíticos de allanamientos, desistimientos y consentimientos producidos en los ejercicios 2007 y 2008.
- b. No aportó inventarios de determinaciones de oficio o aplicación de sanciones motivadas en acciones de fiscalización por los ejercicios 2007/8, que dieron lugar a recursos de apelación o demandas de repetición.
- c. No puso a disposición documental que requiriera esta AGN respecto de distintos aspectos de la gestión de la cartera judicial y sobre la evaluación de la litigiosidad -incluida la derivada y/o vinculada a la acción fiscalizadora-, que, en algunos casos, diera respaldo a las expresiones de la entidad.

Lo expuesto importa una muy significativa limitación en el desarrollo de la presente auditoría, en el marco de lo establecido por el artículo 85 de la CONSTITUCION NACIONAL.

### **3. ACLARACIONES PREVIAS**

**3.1.** El presente informe constituye un resumen del informe de auditoría emitido con fecha 30 de octubre de 2009.

**3.2.** La entidad proporcionó el detalle analítico de su cartera al 2/12/08, el cual exhibía la existencia de 18382 causas en trámite -\$ 22.731 millones- .



## Auditoría General de la Nación

**3.3.** La acción contenciosa impositiva constituye *una excepción a la normalidad del proceso recaudatorio y su faz fiscalizadora*. En tal sentido, es deseable que adquiera una cuantía menor o, en su caso, los resultados sean positivos para los intereses del Fisco.

Debe recordarse que el sistema tributario argentino se sustenta en la autodeclaración, en consecuencia el accionar del ente recaudador, tanto por el control primario como por el fiscalizador, no sólo posee un interés en la percepción de los fondos de las diferencias determinadas -que son inmateriales si se las compara con la recaudación global-, sino que poseen un impacto directo en la “*percepción de riesgo*” en el contribuyente. En ese contexto, un accionar eficiente en lo contencioso impositivo (junto con el cobro ejecutivo y el tratamiento penal de conductas) da sustento a lo actuado en materia de control por la Administración Federal.

**3.4.** El proyecto del presente Informe ha sido puesto en conocimiento de la AFIP a los efectos de generar el correspondiente descargo, el cual fue recibido por esta AGN el 24/08/10.

## 4. CONSIDERACIONES Y OBSERVACIONES

### 4.1. PLANIFICACIÓN

**4.1.1. Planificación Institucional:** La temática contencioso impositiva ya sea desde la faz de gestión de la cartera de juicios, como del tratamiento de la litigiosidad, *no se encuentra contemplada en el Plan Estratégico 2007/10* de la entidad (PE), ni en los *Planes de Gestión Anuales 2007/8*. Así tampoco, se advirtió la existencia de *planes anuales específicos sobre la materia*, como lo poseen las actividades recaudatorias -PAR- y fiscalizadoras -PAF-.

**4.1.2. Litigiosidad:** No se ha advertido la existencia de un *tratamiento de la litigiosidad de la entidad*, como producto -aunque de excepción- de la administración tributaria, con sus distintos orígenes, que permita la adopción de medidas tendientes a su minimización.

**4.1.3. Evaluación del resultado de la gestión contencioso impositiva:** No se ha obtenido evidencia de *metodología de evaluación y reporte de sentencias con resultado adverso o parcialmente adverso para el Fisco con identificación y tipificación de motivos* -más allá de



## Auditoría General de la Nación

contar con un repositorio de sentencias escaneadas-, que considere, entre otros, los factores: endógenos a las áreas responsables de la gestión contencioso impositiva, exógenos a las áreas responsables de la gestión contencioso impositiva con origen en la entidad o exógenos a la entidad.

**4.1.4. Evolución de la cartera de juicios:** La cartera exhibió una *tendencia creciente de su stock* en los últimos años, sin embargo la entidad no informó sobre acciones adoptadas al respecto.

**4.1.5. Litigiosidad y la normativa impositiva:** Se puede considerar que la litigiosidad puede actuar como fuente de información a los efectos de una *actuación proactiva del ente respecto de la mejora de la normativa y su interpretación*, sin embargo no se obtuvo evidencia de una metodología unificada que sistematice la evaluación de la temática contenciosa con ese objetivo.

### **4.1.6. Identificación de aspectos litigiosos a nivel operativo**

**4.1.6.1. Esquema de consultas:** La entidad no ha establecido una metodología sistemática de tratamiento de la litigiosidad, no obstante se advirtió la existencia de *procedimientos formales de consulta* de las áreas operativas a niveles jerárquicos superiores en aspectos técnico jurídicos impositivos o procesales -incluyendo estrategia procesal-. No obstante, los procedimientos evidenciaron debilidades en cuanto al impulso obligatorio de las consultas y la coexistencia de regímenes que no garantizan la inexistencia de criterios disímiles aplicados por los letrados del Fisco.

### **4.1.6.2. Unificación de criterios:**

**4.1.6.2.1.** La intervención de las áreas con responsabilidad en la unificación de criterios se soporta esencialmente en los procedimientos de consulta, sin obtenerse evidencia de metodologías sistémicas que como rutina permita identificar temas y/o divergencias, y actuar sobre ellos a partir de un conducto único de acceso a los destinatarios.

**4.1.6.2.2.** La Instrucción General N° 4/08 AFIP creó el *Comité de Unificación de Criterios Técnicos y/o Jurídicos en materia Impositiva, Aduanera y de los Recursos de la Seguridad*



## Auditoría General de la Nación

*Social* tendiente a garantizar la aplicación uniforme de criterios técnicos y jurídicos, y otorgar certeza jurídica al accionar de la AFIP, sin obtenerse evidencia de su aplicación

**4.1.6.2.3.** Se observa la dispersión del material de consulta -en algunos casos obligatorio- para el acceso de los responsables de la defensa de los intereses del Fisco.

**4.1.7. Procedimientos implementados:** No se advierte el tratamiento de *la actividad contencioso impositiva en el marco de una visión sistémica de la organización*, inserta en la definición estratégica de ciclo completo. En tal sentido, se evidencia la inexistencia de manuales de procedimientos. La entidad en su descargo informó sobre el dictado de la Instrucción General N° 5/09 DI PLCJ, con posterioridad a la conclusión de las tareas de campo, no siendo motivo de auditoría.

### **4.2. CONTROL DE CARTERA**

**4.2.1. Rendición institucional:** La entidad *no revela, en su Memoria anual ni en el informe de ejecución del PGA, el stock y los movimientos del ejercicio* de su cartera contencioso impositiva, así tampoco los resultados obtenidos por su gestión, ni los motivos de la litigiosidad y variación de esa cartera.

No ha implementado *un sistema de contabilidad de costos* que permita practicar evaluaciones en términos de costo beneficio de la actividad bajo consideración. A lo que se añade que los recursos percibidos por honorarios originados en resultados favorables son distribuidos entre letrados de la planta de la AFIP -según normativa específica-, mientras que los originados en resultados adversos son afrontados por la entidad.

**4.2.2. Monitoreo de la gestión:** La entidad no cuenta con una metodología de monitoreo de la gestión de la cartera contencioso impositiva, a partir de la disponibilidad de indicadores y estándares de gestión -que pudieran constituir un tablero de mando o de control en la materia-, de metodología de evaluación y justificación de desvíos, de tecnologías y de reportes de emisión periódica o por excepción.



## Auditoría General de la Nación

### 4.2.3. Sistema Atenea

**4.2.3.1. Características conceptuales del sistema desarrollado:** Se observa que en el estado actual de su desarrollo, *la aplicación informática no ha sido concebida como sistema de gestión de causas contenciosas*, a través del cual el letrado interactúe en distintas instancias de la tarea encomendada, que por un lado le permita maximizar el uso de la información disponible y, por otro, surjan antecedentes de su actividad para la supervisión jerárquica o de áreas de control externo dentro de la organización.

**4.2.3.2. Integridad del registro del universo de causas:** No se ha definido una *metodología de control de la integridad de las causas iniciadas e incorporadas al sistema*.

**4.2.3.3. El Atenea en el marco de los procedimientos internos de gestión contenciosa:** Si bien la entidad ha dispuesto la emisión de un manual del usuario para la aplicación, no ha emitido *un manual de procedimientos* normado que contemple el uso de la aplicación en las tareas establecidas. Es dable resaltar que la ausencia de interconexión entre la tarea habitual de los letrados y el uso del sistema constituye la base fundamental de los relevantes niveles de desactualización de las bases de datos.

**4.2.3.4. Actualización de la información registrada:** En su estadio actual, la pretensión de la aplicación de posibilitar la *actualización de datos en línea*, no se evidencia como objetivo posible de la aplicación en el marco de un proceso de trabajo, cuya registración depende, esencialmente, de la decisión del letrado representante del Fisco.

**4.2.3.5. El Atenea como herramienta de supervisión de la cartera contenciosa:** A partir de las limitaciones de la herramienta informática, se evidencia como *difícil la supervisión jerárquica o de terceras áreas de control*, a partir de la información digitalizada disponible.

**4.2.3.6. Motivación para el desarrollo del Atenea:** A partir de distinta documental proporcionada, se advierte que el desarrollo de una aplicación integral e integrada de la materia judicial (incluyendo las distintas materias), ha tenido impulso en las limitaciones al



## Auditoría General de la Nación

alcance expuestas por esta AGN en sus informes sobre EECC de la entidad y los respectivos memorandos de control interno.

**4.2.3.7. Ciclo completo:** En su desarrollo, *el Atenea no exhibe dicha conceptualización*, con lo cual la información que dispone no permite avanzar en la evaluación de la gestión del ente bajo este enfoque definido estratégicamente por la AFIP.

**4.2.3.8. Integración o vinculación con otras aplicaciones informáticas de AFIP:** Al presente el Atenea se vincula con el Padrón Único de Contribuyentes (PUC) y con el Sistema Único de Parámetros (SUPA), sin embargo, *no posee integración o intercambio de información, ni puntos de conciliación periódica con sistemas relevantes de la organización*, sean esos proveedores o receptores de posibles datos, por interrelación en el marco del ciclo del proceso previamente aludido.

**4.2.3.9. Situaciones de excepción:** El Atenea *no considera el tratamiento de situaciones de “excepción”* -por transacciones especiales o reportes de excepción-, permitiendo al usuario cambiar datos básicos de la causa (con restricciones en cuanto a que ya posea ejecución de etapa) e incluso la información monetaria de lo que se halla en litigio -para lo cual se eliminan los datos previamente ingresados-.

**4.2.3.10. Instancia de análisis en el desarrollo del sistema:** Se ha advertido *la debilidad del análisis realizado para la construcción de la aplicación* que debe sujetarse a las establecido por la IG N° 2/05 SDG SIT, implicando las que se denominaran “*optimizaciones*” que constituyen mejoras básicas que debieron advertirse en la fase de análisis.

**4.2.3.11. Decisión de migrar datos:** La entidad ha optado por la *migración de datos* de la aplicación precedente (Geltex), aún en el conocimiento de la *existencia de deficiencias en la calidad de la información disponible*, sin encarar la resolución de esa problemática de relevancia. Asimismo, no se implementó la migración en el marco de procedimientos preestablecidos y normatizados con las debidas actividades de control.



## Auditoría General de la Nación

**4.2.3.12. Migración y consistencia de datos migrados:** Se advierten *deficiencias en el marco del proceso de migración* que pueden caracterizarse a partir de las siguientes problemáticas: pérdida de datos en la ejecución de la migración, deficiencias en la información de origen por ausencia de registro de causas, falta de carga de datos o datos nuevos exigidos por el Atenea, y errores generados por los usuarios al tiempo de la revisión de los datos migrados o de su actualización.

### **4.2.3.13. Datos del Atenea**

**4.2.3.13.1. Información AFIP:** Se advirtió la existencia de juicios sin monto de demanda, en trámite a diciembre de 2008 radicados en años anteriores y que no se hallaban como en trámite al 31/12/07, informados como en trámite en el Atenea al 31/12/07 pero no incluidos los inventarios que en materia de juicios respaldaran los EECC al 31/12/07, con etapa procesal “Causa relevante para AFIP”, en trámite al 31/12/07 con modificación de monto de demanda a diciembre 2008 (sin precisión de motivos) y con etapa procesal al 2008 anterior a la que evidenciaba en 2007.

**4.2.3.13.2. Información AFIP - TFN:** Se advirtieron discrepancias significativas entre ambas fuentes de información, indicando la auditada que se hallan en instancia de justificación y actualización.

**4.2.3.13.3.** Debido a la inexistencia de antecedentes sobre conciliaciones periódicas entre información de Fiscalización (determinaciones de oficio apeladas) y del Atenea (causas iniciadas), y a las limitaciones al alcance referidas, *no pudieron individualizarse los motivos de las discrepancias que se han observado.*

**4.2.3.14. Coexistencia con otras aplicaciones informáticas en la materia:** En la Dirección de Contencioso (71% de los juicios al 12/08), se *poseía en operación aplicaciones desarrollo propio*, en un servidor local, sin homologación ni soporte técnico de la Subdirección General de Sistemas y Telecomunicaciones, y sin mecanismo de interacción con el Atenea, para suplir la ausencia de información de éste para el seguimiento de distintas instancias del proceso a su cargo.



## Auditoría General de la Nación

**4.2.4. Supervisión de campo:** A diciembre de 2008, la División de Supervisión de Juicios Contencioso Tributarios y no Tributarios contaba con 7 agentes a efectos de supervisar la cartera en trato -18382 causas-, además de la cartera contencioso aduanera.

**4.2.4.1. Estándar de trabajo:** No se obtuvo evidencia sobre la existencia de una *metodología de planificación, selección de áreas a supervisar y objetivos de revisión, ejecución de la supervisión, y contenidos mínimos y/o modelos de informes.*

**4.2.4.2. Planificación de las supervisiones:** Bimestralmente se establecen los *cronogramas de supervisiones*, siendo los únicos documentos de planificación aportados por el período 2007/08, sin que se acompañen antecedentes que avalen las decisiones de selección. Respecto del ejercicio 2009, se acompañó un documento, no suscripto por autoridad de la entidad, denominado “Plan anual de supervisiones en materia contenciosa tributaria 2009”, sin embargo no puede considerarse un plan, puesto que no posee ningún tipo de cuantificación que permita definir magnitud de las actividades a ejecutar, el universo a ser impactado y los recursos necesarios a emplear.

**4.2.4.3. Ejecución de supervisión - resultados obtenidos:** A partir de los informes de supervisión proporcionados (2007/08), se advirtió que el objetivo de control se circunscribió a la *constatación del correcto ingreso de la información en el sistema informático*, contemplando las deficiencias de la calidad de la información del sistema, por lo que no se abordó el control de la aplicación de la normativa vigente y de los criterios, y la evaluación de los resultados de la gestión judicial.

En los descargos realizados por las áreas operativas respecto de los reportes de supervisiones realizadas, se informa sobre una rectificación parcial de las observaciones, lo cual importa la corrección de datos cargados erróneamente. No se advierte el resultado final o un seguimiento sobre los casos no ajustados y, como aspecto central, la supervisión sólo posee impacto respecto de los casos evaluados pero no provoca la solución de la problemática de registración del universo de causas.

En cuanto a actuaciones de investigaciones sumarias y sumarios que pudieran considerar el desempeño de personal en vinculación con la gestión y/o registración de la cartera



## Auditoría General de la Nación

contenciosa (en trámite al 31/12/08 y finalizadas en el período 2007/8), se informó que existen dos sumarios en trámite, dos en inicio de sumario y dos finalizados con declaración de inexistencia de responsabilidad de agentes por los hechos investigados.

### **4.2.5. Otras cuestiones operativas:**

**4.2.5.1. Integridad del ciclo:** No se obtuvo evidencia de normatización de actividades de control que tiendan a aportar *razonable seguridad sobre la integridad de las transacciones que componen el ciclo administrativo*.

**4.2.5.2. Antecedentes administrativos:** No se han implementado actividades de control específicas de la *remisión oportuna de los antecedentes administrativos a la Dirección de Contencioso*, ante la presentación de recursos o demandas en el TFN o la Justicia.

**4.2.5.3. Carpeta administrativa:** En cuanto a la administración, guarda y conservación de la documental relevante de las causas, incluida la confección de carpetas administrativas y sus controles periódicos, *no se obtuvo evidencia sobre su normatización*.

### **4.2.5.4. Asignación de causas a letrados de la entidad:**

**4.2.5.4.1.** A partir de la información disponible del Atenea a diciembre 2008, se advirtió *disparidad en la asignación de juicios por letrado*. Por otra parte, *no se accedió a parámetros de asignación normados por la Administración Federal*, sino que cada dependencia practica la misma en virtud de su criterio. La entidad en su descargo ha señalado que fue dictada la Instrucción General N° 5/09 (DI PLCJ), con posterioridad a la conclusión de las tareas de auditoría, no siendo motivo de auditoría.

**4.2.5.4.2.** Se advirtió la necesidad de vincular, por control referencial, la asignación de causas en el Atenea con la información del SARHA sobre la planta activa de letrados.

**4.2.5.5. Causas de relevancia institucional:** Respecto de los 216 litigios calificados en el Atenea como “causa relevante para AFIP”, la entidad expresó que se practican controles mensuales de integridad, análisis de la gestión procesal y supervisiones de campo específicas, sin aportar antecedentes. Sin embargo, de acuerdo a lo informado por la entidad, con las



## Auditoría General de la Nación

revisiones practicadas en el 2009 *se detectaron registros erróneos en el sistema en datos esenciales de las causas.*

### **4.2.5.6. Anticuaación de los procesos contencioso impositivos**

**4.2.5.6.1. Antigüedad de la cartera:** El promedio de antigüedad de la *cartera a diciembre 2008 ascendía de 4,3 años.*

**4.2.5.6.2. Antigüedad de las etapas procesales:** Se advirtió un número significativo de causas que poseían *inmovilización de etapa procesal superior a dos años*, debiendo resaltar la existencia de plazos perentorios normados en el marco del proceso contencioso.

**4.2.5.6.3. Finalización de las causas:** Las causas finalizadas en el período 2004/08 han evidenciado un *promedio de finalización de 5,6 años.* Si de dicha información sólo se consideran las causas que poseen fallo judicial individualizado, dicho promedio asciende a 6,3 años. Al respecto no se obtuvieron antecedentes de acciones específicas para su evaluación y toma de decisión, lo cual posee relevancia en términos de la consideración de la percepción del riesgo por parte del contribuyente o responsable, o la necesidad de proteger créditos.

**4.2.5.7. Suspensión y acumulación de juicios:** Se encuentran registrados en el Atenea, a diciembre de 2008 un *9,7% de la cartera como “suspendidos o paralizados”.* La entidad expresó que, en la mayoría de los casos, se motiva en la acumulación de juicios, evento que el usuario debe registrar con la fecha de resolución correspondiente, pero que en las supervisiones ha detectado casos que no se hallaban reflejados en el sistema.

**4.2.5.8. Motivos especiales de finalización de causas:** De la consideración de los juicios finalizados en el período 2004/08, se advirtió un número significativo de causas con motivos que ameritan una actividad de control especial (v.g.: con sentencia sin registro de resultados, instrucción de jefatura, caducidad de instancia, condonación de deuda, allanamiento, etc.) sin obtenerse evidencia sobre el particular.

**4.2.5.9. Situaciones de excepción:** No se obtuvo evidencia de *controles sistémicos rutinarios que incluyeran situaciones de excepción* (v.g.: altas tardías, bajas por motivos no



## Auditoría General de la Nación

regulares, cambios reiterados de letrado patrocinante, etc), a partir de los cuales se activen distintas medidas de evaluación y/o corrección, entre ellas la supervisión.

**BUENOS AIRES, 15 de noviembre de 2010**