

SESIONES ORDINARIAS

2012

ORDEN DEL DÍA N° 646

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS

Impreso el día 31 de julio de 2012

Término del artículo 113: 9 de agosto de 2012

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas con el objeto de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación con motivo de su examen realizado en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) –Dirección General de Aduanas (DGA) y Dirección General Impositiva (DGI)– sobre gestión y procedimientos para el control de causas judiciales aduaneras radicadas en sede judicial y ante el Tribunal Fiscal de la Nación y sobre actividades de planificación y control respecto de la cartera de causas contencioso-impositivas radicadas en sede judicial y Tribunal Fiscal de la Nación. (83-S.-2012.)

Buenos Aires, 11 de julio de 2012.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitando informe sobre las medidas adoptadas con el objeto de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación con motivo del examen realizado en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) Dirección General de Aduanas (DGA) y Dirección General Impositiva (DGI) sobre gestión y procedimientos para el control de causas judiciales aduaneras radicadas en sede judicial y ante el Tribunal Fiscal de la Nación y sobre actividades de planificación y control respecto de la cartera de causas contencioso-impositivas radicadas en la sede judicial y en el Tribunal Fiscal de la Nación.

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

Saludo a usted muy atentamente.

AMADO BOUDOU.

Juan Estrada.

FUNDAMENTOS

Las presentes actuaciones se relacionan con la gestión, procedimientos y planificación para el control de la cartera de causas contenciosas aduaneras e impositivas radicadas en sede judicial y ante el Tribunal Fiscal de la Nación (TFN), en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) – Dirección General de Aduanas (DGA) y Dirección General Impositiva (DGI)

Expediente O.V.-593/10-Resolución AGN 243/10

La Auditoría General de la Nación (AGN) efectuó un informe sobre gestión y procedimientos para el control de las causas judiciales aduaneras radicadas en sede judicial y ante el Tribunal Fiscal de la Nación (TFN), en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) – Dirección General de Aduanas (DGA) El objetivo del informe mencionado es auditar los procedimientos aplicados y controlar la gestión llevada adelante por la DGA, en lo concerniente a las causas judiciales aduaneras y ante el TFN.

El período bajo análisis fue de enero 2007 a diciembre 2007 y se analizaron los procedimientos vinculados al funcionamiento de los circuitos operativos aplicados hasta julio de 2009.

Como se deja asentado en el 22 considerando de la resolución 243/10-AGN, debido a las demoras por falta de información, las tareas de campo se desarrollaron en distintos periodos comprendidos entre 16/9/08 y 31/12/08, en abril de 2009 y septiembre 2009. Asimismo-

mo, el informe fue puesto en conocimiento del organismo auditado el que ha formulado consideraciones que han sido tenidas en cuenta por la AGN para elaborar el informe definitivo.

El órgano de control, expone consideraciones y observaciones sobre los siguientes aspectos:

1. Manuales de procedimiento

No advierte la existencia de manuales de procedimiento que permitan establecer pautas de tareas a desarrollar por el área, para la ejecución y control de los procedimientos. Asimismo, observa que las tramitaciones de los expedientes carecen de criterios y acciones uniformes o coordinadas que permitan homogeneizar el contenido de las carpetas.

2. Personal

Se observa insuficiencia de personal en el departamento de Judicial.

3. Capacitación

Se observa la ausencia de una política de capacitación específica para el área auditada.

4. Control de gestión

No se observa un sistemático control de gestión por indicadores y evaluación de desvíos. Solamente estadísticas esporádicas elaboradas con motivos puntuales y específicos y sin alusión a fuentes informáticas confiables.

5. Sistemas informáticos

El sistema informático implementado resulta insuficiente como herramienta de control y registro. Tal observación se ve ratificada por las expresiones de respuesta a los relevamientos y cuestionarios practicados a las dependencias del organismo.

6. Cruce de datos - Sitio Seguro/Advocatus

No se pudo llevar a cabo ya que se recibió la vista de la base de datos Advocatus en formato tipo imagen (PDF) sin estar habilitada la posibilidad de exportarlo a un archivo de texto plano (TXT). En el formato actual, no resulta posible la individualización automática de los registros que los habilite para su cruce con los registros de la vista de datos del sistema ATENEA suministrada.

7. Cruce de datos - Sitio Seguro/TFN

Efectuado el cruce entre la base informática del Sitio Seguro y la base del Tribunal Fiscal de la Nación, surgió lo siguiente:

a) El corte que realizó el TFN. es a octubre de 2007 y no a la fecha solicitada (31/12/2007).

b) La planilla de Excel denominada base aduanera octubre 7, provista por el TFN tampoco incluye el dato “Carátula” que favorecería el cruce a realizar.

c) La registración del dato número de expediente (Expediente) en la vista de la base de datos del Sitio Seguro no se encuentra estandarizada. En la mayoría de los casos se tiene una codificación del tipo número expediente/año. En otros casos, se ingresaron letras, en otros casos se adiciona otro número en medio.

d) Del cruce realizado se observaron 2.264 causas no obrantes en la información remitida por el Tribunal Fiscal de la Nación.

8. Migración de sistemas

En referencia a la migración de los datos del sistema Advocatus al Atenea y Quaestor, surgieron las siguientes observaciones, en función de los requerimientos y de las notas de respuesta recibidas:

– La SDGTLA informa en la nota 2.068/08 que: con motivo de la implementación del sistema Atenea, se planteó como mejor alternativa migrar la información del Advocatus a este nuevo sistema, aun a costo de la pérdida o modificación de información que se provocó por las diferencias sustanciales en las estructuras y lenguaje entre los sistemas. En la nota 93/09, el Departamento de Judicial manifiesta que se optó por la “última alternativa que permitía contar con datos—aun en algunos casos parciales o desactualizados— del universo de causas si bien dicha migración trajo como consecuencia varios inconvenientes, resultó la mejor opción ante la tremenda dificultad y riesgos que traía aparejada la carga manual. El mayor problema fue que la totalidad de las causas quedaron como “activas” o en “trámite” en el Atenea, lo cual trajo aparejado que, en apariencia, surgiera un injustificado incremento en el número de causa en trámite. En la nota 781/08 DV CACO, se agregan otros elementos al punto observado.

– Es de observar, de la misma fuente, que los nuevos sistemas informáticos implementados no funcionan como herramientas de gestión. Asimismo expresa respecto de la fuente de datos y su confiabilidad: “Si bien se han realizado estadísticas sobre los resultados de las causas, las mismas se realizan manualmente lo cual se torna dificultoso, razón por la cual es necesario contar como herramienta de ayuda a las consultas que restan implementar, las cuales darán datos fidedignos”.

– Según nota 781/08 la DV CACO: “Los sistemas fueron impuestos por el organismo”. Dice además, “Ambos sistemas se encuentran en desarrollo. Aun al día de la fecha existen inconvenientes para la generación de listados, diferentes tipos de búsqueda y desarrollo de estadísticas que sirvan como herramienta de gestión” y que tal situación ya sea por cuestiones sistémicas como por diferencias en el lenguaje provocan que no sea tomado como una herramienta para los

letrados. En el Atenea es imposible la búsqueda de las causas por carátula”.

9. Centralización física

Se ha visto que la SDGTLA y su Departamento de Judicial, Divisiones y Sección Administrativa se encuentran dispersos geográficamente en distintos edificios y/o pisos y que ello atenta contra la coordinación, control y la eficiencia de la gestión letrada.

10. Fondo de honorarios

De los relevamientos y cuestionarios cursados se detectaron algunos aspectos a ser observados en materia de administración y distribución de honorarios a los letrados del Departamento de Judicial, a saber:

a) Falta de control en cuanto a la administración del fondo de honorarios surgido del decreto 1.089/65:

– Ausencia de reglamentación del decreto 1.089/65. Se destaca que esta ausencia ha persistido en el tiempo y con ella el manejo de fondos, que por su naturaleza, y según la jurisprudencia que se reseña en el anexo V del informe, son propiedad de la AFIP y han sido administrados por sus empleados.

– Se ha constatado que la Dirección de Auditoría Interna, en su informe 11/05 ha observado la inexistencia de un sistema informático o fórmula establecida para la distribución de honorarios, situación que a la fecha aún no se ha corregido completamente.

– La AFIP no contiene en su organigrama un área cuya misión y función sea la administración y fiscalización de los Fondos de Honorarios según el decreto.

– Se verificó que no existe en el organigrama el desarrollo de las tareas de administración general del Fondo de Honorarios, por lo cual se constata que se llevan adelante actividades informales en el ámbito del departamento.

– Al no efectuarse las liquidaciones y distribuciones por parte de la AFIP, no se ha podido verificar el debido cumplimiento a los impuestos al valor agregado ni ganancias u otros que pudieran corresponder, o las retenciones que, eventualmente, correspondieren.

– No se encuentra incluido en los sistemas de liquidación y control del SARHA (Sistema de Recursos Humanos de la AFIP).

– No se encuentra registrada la cuenta bancaria aludida en los estados contables de la AFIP.

No se aplica ningún mecanismo de control, ni de la AFIP ni de otro organismo, sobre el fondo de Honorarios.

b) Asimismo, la AGN observa la existencia de la cuenta señalada en sí misma, ya que:

– A fin del cumplimiento de lo prescrito en el decreto 1.089/65 los abogados empleados del Departamento de

Judicial de la DGA han aperturado (sin que se pueda determinar la fecha) la cuenta corriente 3.409/8 Fondo de Honorarios o/conj. en el Banco ciudad de Buenos Aires.

– Se destaca la característica de orden conjunta y no colectiva ni indistinta o recíproca.

– En dicha cuenta son acumulados los honorarios que fueron regulados y pagados por terceros en causas en las que fuera parte la DGA, y hayan tenido intervención los abogados y agentes administrativos del Departamento de Judicial.

– Dicha cuenta si bien no es una cuenta recaudadora, correspondería la intervención de la AFIP por el modo de creación de dicho fondo, la naturaleza y la propiedad de las sumas que allí se acreditan.

– La mencionada cuenta corriente no reviste el carácter de cuenta oficial y por tal motivo no se pudo formular ninguna investigación sobre ella, no obstante que es de destacar –según lo informado– la informalidad de su manejo en vista que: a) no consta la delimitación del universo de titulares de la cuenta, b) se verificó que quienes vierten órdenes sobre la administración del Fondo de Honorarios, son a su vez beneficiarios del régimen previsto en el decreto, y lo hacen informalmente.

– No consta la existencia de un procedimiento formal de selección o atribución de funciones a quienes formulan las liquidaciones, ni quienes asumen responsabilidades ante el banco (firmantes); que integre a quienes podrían tener derecho a participar, no obstante no revistar en el área o porque no integren la planta del personal de la AFIP en la actualidad.

– No se aprecia la existencia de pautas cuantitativas o temporales para la distribución de los fondos.

– No consta un sistema de acreditación, debidamente instituido, para los herederos (de agentes fallecidos) de los mencionados en el artículo 2º del decreto, así como tampoco y en el supuesto caso, el giro de sumas a los juicios sucesorios para su distribución entre los derechohabientes con la inevitable intervención del magistrado interviniente.

11. Análisis de carpetas de juicios

Del cruce efectuado entre la selección de causas de la base informática del Sitio Seguro y las carpetas de las divisiones causas contenciosas, causas tributarias y causas penales aduaneras, surgen las siguientes observaciones:

a) Las hojas de ruta de los letrados intervinientes, agregadas en las carpetas, no reúnen los requisitos mínimos de formalidad, que permitan efectuar un seguimiento correlativo de la causa, debido a que se encuentran en hojas sueltas, enmendadas, sin un orden correlativo de fechas, y en algunos casos no constan las mismas.

b) No existe un formato estandarizado para la gestión de las carpetas administrativas.

c) Mayor número de abogados presentados para representar a la DGA en las querellas, en relación a lo registrado en la grilla informática de la muestra.

d) Se observó que, atento el tiempo en que se llevan a cabo las tramitaciones de los expedientes, intervienen varios letrados en las causas.

e) Se ha podido constatar la inexistencia de número de SIGEA en determinados casos.

f) En la mayoría de los casos analizados, en los escritos judiciales, no consta el de CUIL de los letrados intervinientes o bien no existe coincidencia entre el CUIL de los letrados informados en carpeta y el que surge de la grilla.

g) De las carpetas no surgen, en ningún caso, los montos de las tasas, ni tampoco los intereses.

h) Se visualizó del cruce de carpetas seleccionadas con la grilla, que en algunos casos no surge la etapa procesal en que se encuentra el expediente y en otros difiere.

i) Existen diferencias considerables entre la fecha del último movimiento procesal conforme a lo proporcionado por el sistema, y lo que surge de carpeta.

j) No existe, en algunas carpetas administrativas, correlación de fechas, ni de pasos procesales con la documentación inserta en la misma.

k) En muchos casos no consta en carpeta el monto de honorarios, que sí, en cambio, surge del sistema.

l) Se advierten diferencias en los montos consignados en la base de datos “montos demandados” y lo consignado en el F4 –formulario de carátula– que consta en la carpeta.

11) Si bien, en la mayoría de los casos tenidos a la vista, el monto del juicio está expresado en pesos, los hay también en dólares y en australes, así como también se constató que en determinadas carpetas surgía un tipo de moneda distinto al de grilla informática seleccionada.

o) Existen casos en que no se pudieron identificar la carátulas o nombres completos de los autos judiciales que se encontraban en la grilla informática, así como también se detectaron diferencias entre la carátula de carpeta y grilla.

p) También se observó en determinadas carpetas que no surge el número del juicio.

q) Del relevamiento efectuado no se puede determinar la cartera de juicios por letrado.

r) La grilla de Sitio Seguro consigna monto de honorarios en todos los casos. Aun cuando la causa no tenga sentencia, o la misma haya sido con costas a favor de AFIP-DGA. En aquellas carpetas que poseen sentencia regulatoria de honorarios, los mismos difieren de los montos consignados en la base.

s) No surge de carpeta el monto de honorarios, cosa que en ciertos casos es correcta, debido a que se encuentra en etapa de prueba. En otros, el monto de

honorarios expresado en grilla es considerablemente menor al que surge de carpeta.

t) En suma, la AGN ha observado un registro deficiente en la base de datos del Sitio Seguro de la Intranet de la AFIP.

12. Análisis normativo

Se observa que el artículo 193 de la ley 11.683, modificado por la ley 25.720, establece que la DGI y la DGA, dependiente de la AFIP, deberán apelar las sentencias desfavorables, en tanto afecten al Fisco, e inmediatamente elevarán informe fundado a la Subsecretaría de Política Tributaria –dependiente de la Secretaría de Hacienda– o el organismo que la reemplace, quien podrá decidir el desistimiento de la apelación interpuesta.

Dicho artículo fue reglamentado a través del decreto 2.871/03, del 14-4-03, el cual estableció algunas excepciones a lo prescrito por la ley. En el marco del derecho de interposición del recurso de revisión y de apelación limitada a que se refiere el artículo 86 de la ley 11.683, por ante la cámara nacional competente, consagrado por el artículo 192 de la de dicho cuerpo normativo en favor de la AFIP, se establece la obligación del ente de informar, en forma fundada, a la Subsecretaría de Política Tributaria las apelaciones realizadas –detentando ésta la facultad de desistimiento–, sin limitaciones explícitas de materia o tema de debate, origen de la litis o fallo recurrible, ni carácter de la acción incoada, entre otros posibles aspectos, sino que emerge la obligación a partir de una referencia a la acción recursiva en forma genérica, en la medida que las sentencias desfavorables afectan al Fisco y, por ende, procede su apelación.

13. División de causas contenciosas

– Se observa que no existe una asignación objetiva de las causas a los abogados dependientes de la división debido a la inexistencia de normativa.

– Se observa la situación existente en materia de administración de archivos y control de documentación. En su nota de respuesta al requerimiento expresan: “Por cada causa asignada el letrado (lleva) una carpeta de antecedentes judiciales. Procuro que las mismas se encuentren actualizadas, ordenadas y completas, con su correspondiente ficha de control, prestando un especial cuidado a un adecuado sistema de archivo y conservación de las mismas”. Resultaría de mucha utilidad realizar un inventario periódico de las carpetas de juicios que guarde relación con los registros existentes e implementar un sistema de archivo que permita su compulsa cuando sea necesario y se instalen elementos adecuados para el resguardo de la documentación”.

– No existe en el ámbito de la dependencia bibliografía especializada, antecedentes jurisprudenciales y doctrinarios referentes a temas de su competencia.

– En cuanto a la muestra de carpetas y expedientes compulsados es preciso observar que existen en algunos casos, diferencias entre el de carpeta de Atenea y el

que consta en la base del Sitio Seguro, lo que permite la duplicación de archivos.

14. División de causas tributarias

- No se observa metodología objetiva en la distribución de las causas.

- Se ha advertido un porcentaje significativo de casos en que la AFIP ha sido emplazada por el TFN para efectuar las contestaciones de las demandas.

- En algunas causas la AFIP ha sido apercibida por el TFN o por la cámara de apelaciones por no cumplir en término sus requerimientos.

15. División de causas penales

Del relevamiento practicado en la División Causas Penales y de la respuesta a la nota 50/2008-AGN-AFIP-DGA y nota 3/09 AGN-DGA AFIP dirigida a la Sección Administrativa, surgen las siguientes observaciones por parte de la AGN:

- Existen carteras de causas penales sin un letrado responsable a cargo.

- Se verificó la existencia de un dilatado procedimiento para el otorgamiento de poder para la presentación como querellante, por parte del organismo.

- Se han detectado falencias en el sistema informático homologado. Existen diversas bases de datos creadas por los abogados del área.

- En relación a la muestra elaborada se detectó un alto porcentual de causas terminadas y que permanecen en el universo de causas activas.

- De la muestra elaborada a efectos del relevamiento de las causas con trámite en sede judicial en el fuero penal, se detectaron cinco casos (sobre un total de veinticuatro, más de un 20 %) en los que se dictaron por parte de los magistrados intervinientes sendas resoluciones en las que se declara extinguida la acción penal por prescripción.

Expediente O.V.- 595/10 - Resolución AGN 245/10

La Auditoría General de la Nación (AGN) efectuó un informe sobre actividades de planificación y control respecto de la cartera de causas contencioso-impositivas radicadas en sede judicial y tribunal fiscal (TFN) – ley 11.683–, en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) – Dirección General Impositiva (DGI).

Como se deja asentado en el 2º considerando de la resolución 245/10-AGN, por la relevante tardanza de la AFIP, las tareas de campo se desarrollaron en distintos períodos comprendidos entre septiembre y diciembre de 2008, en abril de 2009, y entre septiembre y octubre de 2009. Asimismo, el informe fue puesto en conocimiento del organismo auditado, el que ha formulado consideraciones que han sido tenidas en cuenta por la AGN para elaborar el informe definitivo.

La AGN aclara que el informe constituye un resumen del informe de auditoría emitido con fecha 30/10/09.

El órgano de control expone las siguientes consideraciones y observaciones:

1. Planificación

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. La AGN no advirtió la existencia de planes anuales específicos sobre la materia, como los poseen las actividades recaudatorias (PAR) y fiscalizadoras (PAF).

1.2. Litigiosidad: la AGN no 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.

1.3. Evaluación del resultado de la gestión contencioso-impositiva: la AGN no obtuvo evidencia de metodología de evaluación y reporte de sentencias con resultado adverso o parcialmente adverso para el fisco con identificación y tipificación de motivos, 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.

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.

1.5. Litigiosidad y la normativa impositiva: la AGN considera 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.

1.6. Identificación de aspectos litigiosos a nivel operativo:

a) Esquema de consultas: la entidad no ha establecido una metodología sistemática de tratamiento de la litigiosidad; no obstante, la AGN advirtió la existencia de procedimientos formales de consulta de las áreas operativas a niveles jerárquicos superiores en aspectos técnico-jurídicos impositivos o procesales.

b) Unificación de criterios: 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.

La instrucción general 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 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.

c) Procedimientos implementados: la AGN no 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, y se evidencia la inexistencia de manuales de procedimientos.

2. Control de cartera

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 como 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, mientras que los originados en resultados adversos son afrontados por la entidad.

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, de metodología de evaluación y justificación de desvíos, de tecnologías y de reportes de emisión periódica o por excepción.

2.3. Sistema Atenea

a) Características conceptuales del sistema desarrollado: la AGN 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.

b) 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.

c) 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.

d) 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.

e) El Atenea como herramienta de supervisión de la cartera contenciosa: a partir de las limitaciones de la herramienta informática, se evidencia como dificultosa la supervisión jerárquica o de terceras áreas de control, a partir de la información digitalizada disponible.

f) Motivación para el desarrollo del Atenea: el desarrollo de una aplicación integral e integrada de la materia judicial ha tenido impulso en las limitaciones al alcance expuestas por la AGN en sus informes sobre EECC de la entidad y los respectivos memorandos de control interno.

g) 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.

h) Integración o vinculación con otras aplicaciones informáticas de la AFIP: el Atenea se vincula con el Padrón Único de Contribuyentes (PUC) y con el Sistema Único de Parámetros (SUPR); 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.

i) 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 e incluso la información monetaria de lo que se halla en litigio.

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

k) Decisión de migrar datos: la entidad ha optado por la migración de datos de la aplicación precedente (Geltex), aun en el conocimiento de la existencia de deficiencias en la calidad de la información disponible, sin encarar la resolución de esa problemática de relevancia.

l) Migración y consistencia de datos migrados: se advirtieron 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.

II) Datos del Atenea

– 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 halla-

ban 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 y con etapa procesal a 2008 anterior a la que evidenciaba en 2007.

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

– Debido a la inexistencia de antecedentes sobre conciliaciones periódicas entre información de fiscalización y del Atenea, y a las limitaciones al alcance referidas, no pudieron individualizarse los motivos de las discrepancias que se han observado.

o) Coexistencia con otras aplicaciones informáticas en la materia: en la Dirección de Contencioso, 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.

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 –18.382 causas–, además de la cartera contencioso-aduanera.

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.

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 suscrito 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.

2.4.3. Ejecución de supervisión. Resultados obtenidos: a partir de los informes de supervisión proporcionados (2007/08), la AGN 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 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 contenciosa (en trámite al 31/12/08 y finalizadas en el período 2007/8), se informó a la AGN 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.

2.5. Otras cuestiones operativas:

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.

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.

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.

2.5.4. Asignación de causas a letrados de la entidad: la AGN advirtió: a) a partir de la información disponible del Atenea a diciembre 2008, disparidad en la asignación de juicios por letrado; b) 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.

2.5.5. Causas de relevancia institucional: respecto de los 216 litigios calificados en el Atenea como causa relevante para la 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 revisiones practicadas en 2009, la AGN detectó registros erróneos en el sistema en datos esenciales de las causas.

2.5.6. Actuación de los procesos contencioso-impositivos:

a) El promedio de antigüedad de la cartera a diciembre 2008 ascendía de 4,3 años.

b) 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.

c) 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. La AGN observa que 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.

d) Suspensión y acumulación de juicios: se encuentra registrado en el Atenea, a diciembre de 2008, un 9,7 % de la cartera como suspendidos o paralizados.

e) 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 sin obtenerse evidencia sobre el particular.

f) Situaciones de excepción: no se obtuvo evidencia de controles sistémicos rutinarios que incluyeran situaciones de excepción, a partir de los cuales se activen distintas medidas de evaluación y/o corrección, entre ellas la supervisión.

En atención a las observaciones realizadas en ambos expedientes, el órgano de control formuló recomendaciones al organismo auditado.

Roberto F. Ríos. – Gerardo R. Morales. – José M. Á. Mayans. – Enrique A. Vaquié. – Eric Calcagno y Maillmann. – José M. Díaz Bancalari. – Manuel Garrido. – Julio R. Solanas. – Elena M. Corregido. – Pablo G. González. – Nanci M. A. Parrilli. – Ernesto R. Sanz.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado los expedientes O.V.-593/10, Auditoría General de la Nación (AGN) remite resolución 243/10 sobre gestión y procedimientos para el control de las causas judiciales aduaneras radicadas en sede judicial y ante el Tribunal Fiscal de la Nación, en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) - Dirección General de Aduanas (DGA), y O.V.-595/10, AGN remite resolución 245/10 sobre actividades de planificación y control respecto de la cartera de causas contencioso-impositivas radicadas en sede judicial y ante el Tribunal Fiscal de la Nación

(TFN), en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) – Dirección General Impositiva (DGI); y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1) Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitando informe sobre las medidas adoptadas con el objeto de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación con motivo del examen realizado en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) – Dirección General de Aduanas (DGA) y Dirección General Impositiva (DGI)– sobre gestión y procedimientos para el control de causas judiciales aduaneras radicadas en sede judicial y ante el Tribunal Fiscal de la Nación y sobre actividades de planificación y control respecto de la cartera de causas contencioso-impositivas radicadas en sede judicial y Tribunal Fiscal de la Nación.

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

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

Sala de la comisión, 17 de mayo de 2012.

Roberto F. Ríos. – Gerardo R. Morales. – José M. Á. Mayans. – Enrique A. Vaquié. – Eric Calcagno y Maillmann. – José M. Díaz Bancalari. – Manuel Garrido. – Julio R. Solanas. – Elena M. Corregido. – Pablo G. González. – Nanci M. A. Parrilli. – Ernesto R. Sanz.

2

Ver expediente 83-S.-2012.

* Los fundamentos corresponden a los publicados con la comunicación del Honorable Senado.