

SESIONES EXTRAORDINARIAS

2016

ORDEN DEL DÍA N° 1249

Impreso el día 19 de diciembre de 2016

Término del artículo 113: 28 de diciembre de 2016

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en el examen realizado en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), a fin de evaluar las medidas adoptadas tendientes a la mejora de la prestación del servicio al administrado emergente de sus funciones de administración tributaria. (270-S.-2016.)

Buenos Aires, 2 de noviembre de 2016.

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 solicitándole informe sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en el examen realizado en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), a fin de evaluar las medidas adoptadas tendientes a la mejora de la prestación del servicio al administrado emergente de sus funciones de administración tributaria.

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

Saludo a usted muy atentamente.

FEDERICO PINEDO.
Juan P. Tunessi.

FUNDAMENTOS

a) La Auditoría General de la Nación (AGN) efectuó un examen aprobado por resolución AGN 163/15 en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) con el objeto de evaluar las medidas adoptadas tendientes a la mejora de la prestación del servicio al administrado emergente de sus funciones de administración tributaria;

b) En el apartado “Alcance del examen”, el órgano de control indica que se aplicaron los siguientes procedimientos:

a. Relevamiento de normativa general de aplicación al ente, y de reglamentos e instrucciones internas de procedimientos.

b. Revisión de estructura orgánica funcional del ente en cuanto al objeto de auditoría.

c. Identificación de procesos de planificación y ejecución en la materia.

d. Entrevistas con funcionarios de áreas estructurales de relevancia para el objeto de auditoría.

e. Análisis de información de la gestión en la materia.

También indica que la auditoría, dado el objeto previamente expuesto, si bien ha tenido en vista a las medidas adoptadas por la AFIP en su conjunto, en oportunidad del análisis de las particularidades se focalizó en actividades vinculadas a la materia impositiva.

Las tareas de campo se desarrollaron en el período comprendido entre el 2/2/2014 y el 30/12/2014.

c) En el apartado “Aclaraciones previas”, la AGN indica que cabe formular las siguientes consideraciones que permiten enmarcar la lectura de los comentarios y observaciones.

3.1. Que por decreto 1.156/96 se constituye la AFIP, asumiendo las competencias, facultades, derechos

y obligaciones de la Administración Nacional de Aduanas y de la Dirección General Impositiva (DGI), y por decreto 618/97 se establece su organización y competencias, incluyendo las correspondientes a la recaudación de los recursos de la seguridad social –reasumidas por decreto 217/03–. Que posteriormente, por decreto 1.231/01 se crea la Dirección General de Recursos de la Seguridad Social (DGRSS) en el ámbito de la administración federal, con la transferencia de las facultades, atribuciones y competencias que la DGI poseía en la materia.

Que en dicho contexto normativo, el Plan Estratégico (PE) 2011/15 de la entidad define su misión como: “administrar la aplicación, percepción, control y fiscalización de los tributos nacionales, los recursos de la seguridad social y las actividades relacionadas con el comercio exterior, promoviendo el cumplimiento voluntario, el desarrollo económico y la inclusión social”.

Que así, como también expresa el referido plan, la AFIP realiza sus acciones operativas en tres ámbitos especializados: la Dirección General de Aduanas (DGA), la Dirección General Impositiva (DGI) y la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social (DGRSS), a través de unidades y lugares operativos que abarcan direcciones regionales, agencias, aduanas, distritos, receptorías, divisiones de fiscalización, depósitos fiscales, zonas francas, puertos, aeropuertos, pasos fronterizos y centros de servicios localizados en todo el país. Menciona que si bien el vínculo presencial

con el administrado aún posee relevancia, existe una marcada tendencia hacia la virtualidad en su atención.

3.2. Por otra parte indica que en materia propia del objeto de auditoría, el P.E.-2.011/15 ha realizado un conjunto de definiciones que establecen la política de administración tributaria en materia de facilitación de cumplimiento.

3.3. También señala que a los efectos de encarar las acciones tendientes al cumplimiento de la misión referida, la entidad posee un esquema de planificación que contempla:

–El Plan Estratégico-Plurianual.

–El Plan de Gestión Anual (PGA), prescripto por el referido decreto 1.399/01 y cuyo proceso se encuentra normatizado por la disposición AFIP 42/09 (proceso modificado por disposición 4/13 e IG SDG PLA 1/13).

–Los planes por área de interés que actúan como desagregados del PGA, tales como el Plan Operativo de Recaudación (POAR) o el Programa de Fiscalizaciones (PF), de interés para el objeto de auditoría.

Asimismo aclara que dichos instrumentos de planificación exteriorizan las decisiones de la entidad en materia de su competencia y definen el curso de acción de sus actividades, y como tal adquiere relevancia su consideración.

3.4. La AGN advierte que a efectos ilustrativos se presenta la información del ejercicio 2013 en cuanto a magnitud de administrados y operaciones que los vincula con la entidad:

ADMINISTRADOS	CANT
Contribuyentes activos	4.943.123
Cotizantes Seguridad Social	8.324.812
Operadores de Comercio Exterior habilitados	34.961
ACTIVIDADES DE LOS ADMINISTRADOS	
DDJJ recibidas	35.728.313
Pagos recibidos	96.300.540
Exportaciones cumplidas	512.431
Importaciones oficializadas	912.275
Ingresos y egresos de Zonas Francas	19.453
ACTIVIDADES AFIP	
Intimaciones por falta de presentación - Impositiva	1.755.668
Intimaciones por falta de presentación - Seg. Social	1.238.590
Intimaciones por falta de pago - Impositivo	3.315.410
Intimaciones por falta de pago - Seg. Social	3.546.494
Boletas de Deuda - Impositivo	762.020
Boletas de Deuda - Seg. Social	1.392.271
Fiscalización. Control ex ante. Operativos	611.785
Fiscalización. Simultáneas. Electrónicas	58.449
Fiscalización. Control ex post. Integrales	3.456
Fiscalización. Control ex post. Puntuales	149.508
Determinaciones de Oficio	1.866
Impugnaciones	1.073
RECURSOS HUMANOS AFIP	
AFIP Central	3.117
DGI	12.434
DGA	5.227
DGRSS	1.376

3.5. Por otra parte, indica que en el marco de la consideración de buenas prácticas en la materia para organismos de administración tributaria, es dable tener en consideración como fuentes relevantes algunos documentos técnicos que detallan en el informe.

Asimismo señala que a los efectos de la lectura del informe cabe considerar determinadas conceptualizaciones básicas, a saber:

–Servicio: conjunto de acciones o actividades de carácter misional diseñadas para incrementar la satis-

facción de los administrados/clientes, dándoles valor agregado a las funciones de una organización.

–Modelo de servicio: representación conceptual y gráfica de los elementos que, interconectados, buscan ofrecer un servicio basado tanto en el conocimiento y necesidades de sus clientes como en las características y responsabilidades de una organización.

–Momentos de verdad: episodio o situación en el que el administrado/cliente se pone en contacto con cualquier aspecto de una organización y obtiene una impresión sobre la calidad de su servicio.

–Canales de servicio: medio a través del cual los administrados/clientes interactúan con una organización, que en el marco de la administración tributaria, emplean para cumplir con sus obligaciones fiscales y obtener información, orientación o asistencia relacionada con los trámites y servicios.

3.6. Por último, aclara que a la AFIP, como entidad del sector público nacional enmarcada en el artículo 8° de la ley 24.156, les son de aplicación los preceptos que, en materia de control interno, estableciera la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) a partir de su resolución 107/98.

d) El órgano de control realiza, entre otras, las siguientes consideraciones y observaciones:

4.1. Planificación y control de gestión hacia la mejora del servicio al administrado.

4.1.1. Estrategia institucional de servicios al administrado.

El Plan Estratégico (PE) de la AFIP exhibe un enfoque institucional que conjuga las decisiones sobre acciones focalizadas tanto al servicio (facilitación) como al control del cumplimiento de los administrados.

Sin embargo, se evidencian limitaciones en dicho plan para su articulación en acciones operativas:

–Por cada uno de los lineamientos estratégicos se enuncian un conjunto de definiciones que contemplan tanto valores como decisiones operativas, limitando su trazabilidad hacia planes operativos.

–El PE no explicita ni permite inferir cómo la política de “facilitación de cumplimiento” se espera que impacte respecto del administrado a partir de aspectos cuantificables.

–No se hacen planteos de situaciones actuales específicas de gestión ni proyecciones de futuro, de mantenimiento o cambio.

4.1.2. Operativización de la estrategia organizacional de servicios al administrado.

a) Desempeño esperado para el ejercicio 2014: las metas de desempeño se vinculan a la recaudación, cumplimiento en presentación de DDJJ y pago (incluido el cumplimiento al vencimiento) y cantidades de acciones de fiscalización, sin que se explicita cómo en ello se reflejan las decisiones estratégicas.

b) Indicadores: el 73,8 % de los indicadores están asignados al objetivo estratégico “Controlar el comportamiento fiscal” (48 indicadores), mientras que el 7,7 % corresponde a “Facilitar el cumplimiento” (5 indicadores).

c) Iniciativas: el objetivo de facilitación, es referenciado directamente respecto de 4 iniciativas que representan el 7,1 % del total e indirectamente, a partir de otros objetivos, en 5 iniciativas, representando el 8,9 % del total.

Del 55,4 % de las iniciativas del ejercicio 2014 relacionadas al objetivo “Administrar con eficiencia los recursos”, sólo el 9,7 % de ellas se refieren adicionalmente a alguno de los dos objetivos medulares (control y facilitación), exhibiendo una nueva debilidad del tratamiento realizado por la planificación, cuando todas las acciones del ente deberían procurarse con eficiencia, eficacia y economía, y alinearse a los objetivos estratégicos troncales del negocio.

d) Conocimiento que aportan los indicadores: es respecto del objetivo estratégico “Facilitar el cumplimiento” que el organismo entiende prioritario, para su consecución, “conocer adecuadamente las características y necesidades de los ciudadanos, empresas y sectores de la sociedad y la economía”.

Sin embargo, no se advierte que, en su conjunto, los indicadores utilizados por la planificación institucional se correspondan con dicha definición estratégica, conformando un esquema básico e incompleto.

e) Iniciativas como proyectos de mejoras: desde el punto de vista conceptual las iniciativas referenciadas directamente durante 2014, no se perciben como un conjunto de acciones de relevancia hacia la mejora de los servicios al administrado, que exprese en forma estructurada los distintos aspectos que la temática exige.

4.2. Estructuración de la entidad en relación al servicio al administrado-alineación con las decisiones estratégicas.

4.2.1. Estructura orgánico-funcional.

Respecto de la Subdirección General de Servicios al Contribuyente (SDG SEC) con responsabilidad directa en la materia, la AGN observa que:

–No elabora un plan operativo en el que se plasmen las decisiones organizacionales en materia de servicios al administrado (tanto corrientes como de mejoras), que tenga como destinatario a la entidad en su conjunto y permita la evaluación posterior de la gestión, a manera del Plan Operativo Anual de Recaudación (POAR) y el Programa de Fiscalización (PF), con los que debería vincularse, coordinarse e incluso integrarse, en virtud de que las acciones de servicio actúan sobre las funciones básicas del organismo.

–No posee injerencia directa en la definición de planes de recaudación y fiscalización, en cuanto a lo que es de su competencia.

–No se ha prescripto un proceso de estandarización/normatización de las prácticas de la organización (v.

g. procesos, sistemas, actividades, tareas) con su intervención, respecto de las formas de interacción con el administrado, ni ha establecido la SDG SEC criterios a aplicar, por otras áreas, en dicha definición en cuanto a su materia de interés.

4.2.2. Mapeo de procesos - enfoque basado en procesos.

La entidad no posee mapeo de procesos que alinee a la organización con la interacción con los administrados en los puntos que la AGN refiere como “momentos de la verdad”.

Adicionalmente, se señala la ausencia de estandarización normatizada de procedimientos en forma integrada e integral, coexistiendo normas de diversas jerarquías y emisores que establecen, parcialmente, las conductas esperadas de la institución y de su personal.

4.2.3. Diseño de procesos internos y el enfoque al servicio al administrado.

Las acciones de diseño o rediseño de procesos, incluso de metodología y formularios, se impulsan, esencialmente, a requerimiento de las distintas áreas del organismo, siendo que el enfoque hacia el servicio al administrado dependerá de la interpretación de los lineamientos estratégicos de quien impulsa la acción, puesto que no se cuenta con un estándar, que le permita su consideración o que contemple la intervención de un área específica en la materia.

4.3. Tratamiento metodológico del servicio al administrado.

4.3.1. Segmentación del universo de administrados.

a) Metodología de segmentación: no existen evidencias de un tratamiento metodológico estandarizado y normado de segmentación/tipificación del universo de administrados en la materia objeto de auditoría.

4.3.2. Momentos de verdad.

No se obtuvo evidencia sobre la existencia de una metodología estandarizada y normada tendiente a la identificación y tratamiento de los mismos, sino que son advertidos, según lo expuesto por la entidad, aquellos que “se suceden en cada contacto de los ciudadanos con la AFIP, por cualquiera de los canales disponibles (web, telefónico, presencial, correo electrónico y postal)”.

4.3.3. Modelo de servicios al administrado.

No se obtuvo evidencia sobre la existencia de documento institucional que explicita íntegramente el modelo de servicios, que se constituya como orientador y unificador de los criterios de prestación y puesta a disposición de servicios, con especificidad de tratamiento por segmento de administrado y tipo de interrelación (v. g. consultas, reclamos y sugerencias, acciones de recaudación, inducción, fiscalización, gestión compulsiva de cobro, etcétera), contemplando todos los momentos de verdad (entre el organismo y sus administrados y/o la sociedad en general).

4.3.4. Perfil de las dependencias frente al servicio al administrado.

No se obtuvo evidencia de que las medidas específicas en la materia se vieran plasmadas explícitamente en las planificaciones, ni traducidas en acciones tendientes a la identificación de los momentos de verdad, ni en la estimación de la mejora en los servicios o en los costos de cumplimiento.

4.3.5. Calidad de los servicios al administrado.

a) Indicadores y reportes: la AGN no obtuvo evidencia sobre la existencia de indicadores (o conjunto de ellos) a manera de tablero de control que permita el monitoreo permanente de la calidad de la gestión en la materia.

b) Programa de Calidad Institucional (PCI).

El proceso de certificación interna de la entidad posee distintas limitaciones, entre las que pueden mencionarse:

—No se identificaron criterios de aceptación/rechazo de adhesiones, ni de asignación de prioridades para la inclusión de procesos en el programa.

—La certificación extendida por el organismo de carácter interno no posee un efecto ante terceros como las expedidas por organizaciones certificantes de normas internacionales.

—El organismo no cuenta con un mapa de procesos, elemento indispensable para la implementación de un sistema de gestión de calidad (SGC) como identificación básica de procesos a certificar.

—El estándar adoptado exhibe una diferencia sustancial con los internacionales en cuanto a la identificación de la autoridad propietaria del sistema de gestión de calidad, al considerar así al “área involucrada” que adhiere un proceso de su responsabilidad al programa de certificación.

Ésta no se halla en condiciones de definir la política de calidad y otorgar las garantías que el estándar exige en orden a su posición estructural. Además se favorece la coexistencia de múltiples sistemas de gestión de calidad y no se condice con la idea de un “sistema de gestión de la calidad” integral de una organización.

El enfoque departamental tiene como consecuencia que determinados requisitos que el estándar exige no puedan ser considerados sólo desde esa instancia —el área involucrada/propietaria y su proceso—, sino que ellos superan a una dependencia y tienen proyección organizacional, por lo que los requisitos deben ser cumplidos por la entidad.

4.3.6. Carta de compromiso con el ciudadano: la AFIP no adhirió al Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, decreto 229/00.

4.4. Reglas básicas de la relación con el administrado. El marco normativo.

4.4.1. Simplificación de normas y procedimientos.

Si bien la entidad ha planteado la estrategia de “simplificar normas y procedimientos” (P.E.-2.011/15), y en ese sentido fueron dictadas las disposiciones AFIP 122/14 y 128/14, vigentes desde el 10 y 23 de abril de 2014, creando, dentro del ámbito del consejo consultivo impositivo y del aduanero, las comisiones especiales de normativa impositiva y normativa aduanera, para la recopilación, ordenamiento y sistematización del conjunto de normas vigentes impositivas y aduaneras, no se han incluido aspectos metodológicos ni cronogramas para la ejecución de la labor.

Por su parte, la estructura orgánico-funcional le asigna a una dependencia específica acciones tales como “proyectar textos ordenados, actualizados, comparativos de normas legales, reglamentarias y complementarias, sistematizándolas con el fin de facilitar su utilización” y “elaborar cuadros interpretativos de las normas vigentes”, respecto de cuya ejecución no se obtuvo evidencia.

4.4.2. Digesto Jurídico Argentino.

A partir de la sanción de la ley 26.939 (B.O. 16/6/14) que aprobara, en forma provisoria, el Digesto Jurídico Argentino, comenzaron a efectuarse acciones específicas sobre el tema, en el marco de la Inst. Gral. AFIP 6/14, que dispusiera el cotejo de las normas allí incorporadas, sin que avance en cuestiones de usabilidad y aplicabilidad, avizorizado por el organismo como de “abordaje complejo”, restringiéndose al concepto de vigencia legal, sin evaluar la operatividad efectiva o su eventual desuso.

4.4.3. Marco normativo integral.

La existencia de una legislación en la materia profusa, no siempre clara y de modificación frecuente, debilita las aspiraciones de ofrecer un marco normativo orientado a facilitar el cumplimiento del administrado.

4.4.4. Casos testigo.

El órgano de control también indica que en aras de presentar un cuadro de referencia respecto de los volúmenes normativos, y a modo de casos testigo, ha realizado un análisis cuantitativo de las resoluciones generales dictadas por la AFIP, a partir de 1997 y hasta junio 2014, respecto de los impuestos al valor agregado (IVA) y a las ganancias, determinando segmentos concordantes con los periodos de vigencia de los últimos planes estratégicos, cuyos resultados se incorporan en el informe de auditoría.

4.4.5. Facilitación.

Se observa la ausencia de herramientas que debieran transformarse en basamentos de la facilitación, al no obtenerse evidencias, por ejemplo, de la existencia de un mapa normativo de múltiple organización, que incorpore todos los documentos jurídicos, tanto de carácter normativo como no normativo con sus respectivas interrelaciones, que favorezcan al aseguramiento de la inexistencia de posibles inexactitudes o contradicciones que, por un lado, podrían confundir al administrado en el momento de pretender su observancia o, por el otro,

requerirían la emisión de normativa rectificativa y/o complementaria.

La aplicación denominada “Biblioteca electrónica”, residente en intranet y en el sitio web oficial, resulta incompleta. Sólo recopila una parte de los documentos jurídicos de carácter normativo existentes y se encuentra previsto su reemplazo dadas las características tecnológicas rezagadas.

4.5. Canales de atención al administrado.

El organismo cuenta con un grupo de canales de contacto, tendientes a establecer la comunicación con sus administrados y la ciudadanía en general, sin haberse podido obtener evidencia de la implementación de una metodología estandarizada y normada de planificación y monitoreo de la gestión de esos canales, —en forma individual o grupal.

4.5.1. Canal presencial.

La AGN no ha podido acceder a un modelo de atención, ni a evidencia sobre métricas e indicadores de monitoreo y evaluación de su gestión. Este canal no se encuentra bajo la órbita de la SGD SEC, sino que resulta ser responsabilidad de las áreas operativas e, incluso, tal subdirección general no ha definido lineamiento para esta atención.

4.5.2. Canal agencias móviles.

No se accedió a un esquema integral de planificación, que contemple localizaciones y periodos de permanencia, y los antecedentes de esas decisiones. Se advirtió que, no obstante incrementarse el número de administrados atendidos en forma sostenida, dicho aumento no acompañó al que experimentara la dotación de unidades.

Este canal cuenta un modelo de atención que determina pautas de diversa índole. No obstante, en caso de que la atención brindada en la agencia móvil no pueda dar respuesta a la requisitoria del administrado, la misma es derivada a la dirección regional o agencia respectiva, para la continuidad de su tratamiento, quedando sin injerencia en dicha tramitación, ya que no están previstas acciones de seguimiento desde este canal.

4.5.3. Canal telefónico.

El organismo ha implementado un Centro de Información Telefónica (CIT), call center de AFIP, a través del cual se reciben las llamadas efectuadas al 0810-999-2347 donde, al costo de una llamada local, se le da atención a la diversidad requisitoria proveniente de los administrados y de la ciudadanía en general.

Para medir la gestión de esta modalidad, fue definido, en el plan de gestión anual, el indicador “Eficiencia en la atención de consultas telefónicas”, que calcula el porcentaje de llamadas atendidas, habiéndose establecido una meta anual del 75 %, que implícitamente, acepta que una cuarta parte de los administrados que intenten comunicarse no lo consigan, y que de enero de 2012 a marzo 2014 no se logró alcanzar.

Adicionalmente, en la medición que se realiza, no se computan aquellas llamadas que, por ocupación total de las líneas disponibles, no ingresan al CIT y son rechazadas directamente por la compañía telefónica, situación que no puede dejar de considerarse dado que ellas implican demanda insatisfecha.

De un muestreo de 100 llamadas al 0810-999-2347, en el período que va del 9/9/14 al 27/10/14, dentro de la franja horaria de 9 a 17, accediendo en el 100 % de los casos a un menú de opciones, surgieron de estos resultados:

—Un alto porcentaje de llamadas con resultado negativo (67 %), debido a que todas las líneas se hallaban ocupadas según comunica la empresa de telefonía o corta tras un breve mensaje orientador.

—En un 18 % de llamadas no se obtuvo atención antes de los 5 minutos de espera en línea, correspondiendo al 54,5 % de las llamadas cuyos resultados no fueron negativos.

—En los requerimientos postales originados en fiscalizaciones electrónicas se incluye al 0810-999-2347 como referencia inicial para obtener mayor información. Sin embargo, cuando se accede al CIT y se elige la opción 1 (¿Recibió una comunicación?), se ofrece una respuesta automática informando que se dispone de una página web para avanzar en mayores detalles. Por su parte, la opción 7 (consultas sobre identidad de inspectores), también se limita a derivar al administrado al sitio oficial.

La SDG SEC efectúa campañas telefónicas de información e inducción, para lo cual recibe el universo de destinatarios a contactar (820 campañas en el período enero 2012/junio 2014).

Desde el punto de vista de la disponibilidad del dato para la ejecución de las campañas (v. g. número telefónico), se registraron porcentajes inferiores a la mitad del universo de contribuyentes a contactar incluidos en las campañas.

El resultado de las mismas no alcanzaría el 30 % del universo inicial, es decir que, al menos, 7 de cada 10 administrados no pudieron ser informados/inducidos, ya sea por carecer de su número telefónico o porque el contacto no resultó positivo.

Para este canal, se encuentra elaborado el modelo de atención telefónica con buenas prácticas en la materia, sin embargo, para la evaluación del cumplimiento de tales prácticas, si bien el organismo informó que los llamados que ingresan al CIT, son grabados y almacenados, ni el modelo hace mención alguna a tal circunstancia ni, en la práctica, el administrado es notificado con anterioridad en el preatendedor de tal situación.

4.5.4. Canal correo electrónico.

Para la medición de la gestión del presente canal, el organismo ha definido un indicador dentro del plan de gestión anual denominado “Eficiencia en la atención de consultas por correo electrónico” que mide el porcentaje de consultas por correo electrónico respondidas

por el CIT, sin que se discrimine en cuanto a si efectivamente se procuró la satisfacción de lo requerido.

El desempeño, en el período enero 2012 a marzo de 2014, ha sido alto en relación a las metas (90 % y 95 %), aunque es limitado como indicador de la gestión y acepta la existencia de correos que no cuenten con respuesta.

La cantidad de operadores asignados, registra una tendencia a la baja, aunque interrumpida en el primer semestre de 2014, y, por ende, en lo concerniente a la performance promedio por operador se observa un crecimiento sostenido en los cinco semestres evaluados.

El canal cuenta con un modelo de atención con buenas prácticas en la materia, aunque su redacción pierde de vista, en algunos tramos, el servicio del administrado.

4.5.5. Canal suscripciones sms (alerta/consultas).

El presente canal exhibe niveles aún discretos en su alcance en cuanto a la cantidad de administrados en función de su universo —especialmente en modalidad sms—. Ello evidencia un canal en instancia inicial de desarrollo en la organización.

4.5.6. Canal postal.

Se advierte un descenso sostenido del empleo de este canal, (2013/14) así como una marcada aplicación orientada a aspectos de control (requerimientos e inducciones —84,4 % de los destinatarios—) en detrimento de la facilitación (informativos —15,6 % del total—).

Adicionalmente, se observan significativos niveles de administrados no notificados, abarcando prácticamente, la mitad de los requerimientos a notificar por 2014.

La AGN no obtuvo evidencia de la existencia de un modelo para el tratamiento y gestión de este canal, habiéndose tomado conocimiento sólo de lo que establece el manual de imagen institucional respecto del aspecto visual de la misiva.

4.5.7. Canal web.

Respecto al presente canal se advierten un conjunto de debilidades entre las que se indican:

—No se advierte segmentación, confiriéndole al sitio, si bien multipropósito, un aspecto no estructurado u organizado.

La diversidad temática y la organización de su presentación, no permiten avizorar un sitio lógicamente diseñado y organizado conformando una estructura integral fácil de usar.

—No fue posible advertir la existencia de una metodología estandarizada y normada de revisión del sitio.

—No se ha accedido a una metodología estandarizada y normada para la evaluación periódica de cumplimiento de recomendaciones de buenas prácticas para sitios web, tendientes a facilitar el acceso de personas con capacidades diferentes.

—Se efectúan recomendaciones del tipo “para operar correctamente los servicios deberá utilizar el programa

navegador explorer, versión 6.0 o posterior”, cuando el desarrollo debiera ser compatible con los navegadores más importantes del mercado.

–Los cambios introducidos en la página que se trasladan a las versiones plurilingües con las que cuenta el organismo, no siempre resultan ser concomitantes.

–Se exhibe información soportada en formatos que requieren el empleo adicional de utilitarios específicos sin proveerse un acceso para facilitar su descarga gratuita, así como otros que requieren el empleo de software con licencias pagas sin un acceso para descarga de aplicaciones que permitan ver los contenidos en su formato original, y sin que le generen al administrado un costo adicional.

–La herramienta “ABC, preguntas y respuestas”, exhibe un conjunto de debilidades que limitan su uso, lo que ha llevado a la entidad a iniciar un proyecto de reingeniería.

4.5.8. Aplicativos y servicios web.

a) Aplicativos: los aplicativos bajo la plataforma SIAP (sistema integrado de aplicaciones) exhiben obsolescencia tecnológica y deficiencias en su operatividad, y en tal sentido, se encuentra en ejecución un proceso de migración hacia el ambiente web (Mis Aplicaciones Web). Sin embargo, las acciones se restringen hacia una migración a un entorno operacional distinto que, aunque mejorado tecnológicamente, no produce, *per se*, un ambiente común, en cuanto a metáfora comunicacional, ante la ausencia de estandarización de contenidos y de políticas de coordinación interáreas.

b) Servicios web: si bien se ha incrementado la puesta a disposición de estos servicios, en un acompañamiento a las tendencias que hacen uso del avance tecnológico, posee las debilidades propias de la ausencia de un modelo estandarizado para el canal web. Así se observan que las interfaces son poco amigables e intuitivas, y no siempre resultan uniformes entre distintos servicios.

4.5.9. Programa de Asistencia al Ciudadano. Los planes de gestión anuales contemplan el indicador “Eficiencia en la gestión de reclamos y sugerencias” (porcentaje de reclamos y sugerencias resueltos) que no puede considerarse de eficiencia y cuyos valores evidencian una tendencia al decrecimiento por debajo de las metas fijadas (80 % –2012– y 85 % –2013/14–), que contemplan la no respuesta a todos los reclamos y sugerencias como situación esperable, generándose un stock sobre el cual no se exhibe información.

4.6. Uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el servicio al administrado.

4.6.1. Recursos disponibles: persisten las debilidades ya advertidas por la AGN respecto de:

–La ausencia de un modelo de gestión para evaluar y diseñar procesos que contemple una visión sistémica e integral.

–La estructuración interna con una visión segregada de la organización, dificultando los diseños de procesos y procedimientos, circuitos de información y reportes de gestión o gerenciales que contemplen la interacción de dos o más áreas.

–No se percibe una integración de los sistemas siguiendo el modelo de agencia única.

–No se cuenta con un plan de continuidad de servicios.

–La inexistencia de manuales de procedimientos que permitan identificar procesos y sus circuitos administrativos, a los que se asocian las TIC.

–Inexistencia de un modelo para la asignación de costos en materia informática.

4.6.2. Gobierno electrónico.

La página oficial (<http://www.tramites.gob.ar/>), artículo 4° de la resolución SGP 30/05, sólo posee publicado 18 trámites de AFIP en la “Guía de trámites”.

4.7. Costo del servicio al administrado.

4.7.1. Costo de cumplimiento.

La AGN no obtuvo evidencia de la existencia y empleo de una metodología estandarizada y normada para su estimación, que pudieran elaborar áreas responsables de los servicios al administrado y/o aquellas con funciones normativas, recaudatorias o de planificación, las que han manifestado que no resultan ser de sus respectivas competencias.

4.7.2. Costos propios de prestación de servicios-costos de facilitación.

Al igual que con los costos de cumplimiento, no ha resultado posible verificar la existencia y empleo de una metodología estandarizada y normada para la determinación y evaluación de costos de facilitación. A ello se agrega que los reportes institucionales no son explícitos respecto de aquellos, limitándose a información presupuestaria.

El órgano de control señala un crecimiento sostenido del “Costo de la administración tributaria”, habiéndose incrementado entre 2004 y 2009 (último dato obrante) en un 60,9 %.

4.8. Imagen institucional.

El manual de imagen institucional, aprobado por disposición AFIP 192/11, suministra una serie de pautas para la correcta aplicación de los diferentes signos de identidad que conforman la base del sistema de identidad visual, lo cual es distinto al concepto de “Imagen institucional” como forma de percibir una determinada marca, organización y sus actividades por parte de sus públicos.

No obstante contar con un departamento destinado a la imagen institucional, la entidad manifestó que no ha avanzado sobre aspectos vinculados a la concepción que puede formarse la ciudadanía de la imagen de la AFIP.

4.8.1. Acciones con visión imagen institucional.

No se advirtió la existencia de una metodología estandarizada y normada de tratamiento de la presente temática.

Adicionalmente, no resultó posible identificar la existencia de una política documentada para el desarrollo y la consolidación de la imagen institucional, más allá de las definiciones generales que sobre el particular plantea el PE.

Finalmente, en el marco de lo ya expuesto en el informe, la AGN menciona que no se desarrollan acciones tendientes a determinar el costo de implementación de los proyectos en la materia.

4.8.2. Identidad visual.

Al establecer una nueva marca la entidad planteó la idea de representar solidez y fortaleza, sin que se pudieran obtener antecedentes respecto de evaluaciones del público objetivo en el cual dicha representación podría ejercer una influencia favorable, ya sea desde la perspectiva de “control” como de “servicio”.

4.8.3. Información de la gestión AFIP hacia la ciudadanía.

El sitio oficial de AFIP resulta ser una de las principales fuentes de información con las que cuenta la ciudadanía para tomar conocimiento de la gestión del organismo y si bien difunde información que favorece la transparencia, existen cuestiones que no se contemplan:

–En el marco del decreto 1.172/03, la disposición AFIP 132/04 creó un registro de audiencias mantenidas por los funcionarios superiores del ente, que durante el período 2012/14 registra 13 audiencias sólo del administrador federal entre el 3/1/13 y el 21/5/13.

–No se informa sobre la ejecución del plan de gestión anual ni del presupuesto, así como tampoco se exhibe la memoria y balance (que posee una difusión en soporte de papel).

–Si bien se informa respecto de la evolución recaudatoria, no se informan aspectos patrimoniales relacionados.

–No se aporta información de dotación de personal asociada a la estructura orgánica funcional.

4.8.4. Publicidad.

No se obtuvo evidencia sobre la existencia de un plan general que incluya los objetivos de marketing, de lo que se desprendan planes anuales, en concordancia con el PE. Por otra parte, a partir del año 2014, se desarrollaron indicadores del Plan Anual de Publicidad (PAP) limitados para exhibir resultados e impacto.

No se han recibido antecedentes de estudios y/o evaluaciones cuantitativas que den sustento a la planificación (v. g. estadísticas de universos de impacto, información histórica operativa, evaluación de aspectos estacionales para la ejecución de campañas, etcétera), y otros antecedentes que permitan identificar el contexto en que se inserta la publicidad en el marco de la planificación del servicio al administrado.

Las campañas incluidas en los PAP no emplean objetivos cuantitativos o cuantificados, sino que se enfocan en aspectos generales, tales como “crear conciencia en la población”. Por otra parte, en su ejecución se ha advertido el incumplimiento a los cronogramas (con impacto en la ejecución presupuestaria) y distribuciones de las pautas sobre los tipos de medios previstos inicialmente en los PAP respectivos, verificándose sustituciones, demoras en la ejecución e incluso cancelaciones.

4.9. Servicios al administrado e imagen institucional. Evaluación de la percepción del administrado.

4.9.1. Metodología de evaluación.

La AGN no obtuvo evidencia de una metodología corriente que permita la consideración del impacto de las acciones del ente en materia de prestación de servicio y su mejora, como así tampoco respecto de la percepción de imagen de la entidad en el administrado.

4.10. Acciones pedagógicas para la generación de conciencia tributaria.

4.10.1. Planificación.

No se obtuvo evidencia de la planificación específica estandarizada y normada de las acciones en la materia, que incluso las asocie con otros planes institucionales como insumos para enfocar las actividades y los contenidos. En tal sentido, tampoco se aportaron los criterios estandarizados para la selección de público objetivo y ubicación geográfica para la ejecución de los eventos.

Adicionalmente, no se advirtió la existencia de indicadores específicos en el Plan de Gestión Anual, sólo observándose una iniciativa denominada “Concientización ciudadana de la temática tributaria”.

4.10.2. Ejecución de acciones.

En materia de ejecución se aportaron planillas de reporte de ejecución de actividades, entre las que sólo se cuenta con dos indicadores que evidencian el alcance de las mismas en número de participantes de eventos (docentes y alumnos universitarios).

En cuanto al control de la ejecución de los eventos no resultó posible verificar la existencia de una metodología estandarizada y normada, quedando circunscripto a acciones informales y el seguimiento por medio de un denominado “tablero de control” con información básica de localización, fechas, número de asistentes y cantidad de aprobados.

a) Talleres a docentes: por el período 2012/14 se advirtió la concurrencia de 6.456 docentes capacitados respecto de un marco contextual de 825.250 docentes (censo de docentes del año 2004), siendo que 11 provincias no han contado con la ejecución de talleres.

El órgano de control indica que la capacitación docente tiene como objetivo lograr la transferencia al alumnado, no obstante la entidad no mide esa transferencia áulica.

b) Seminarios universitarios: la implementación de los seminarios por el período 2012/14 que se direccionó

al alumnado exhibió un alcance a 5.525 participantes, respecto de un marco contextual de 1,8 millones de estudiantes universitarios (estadísticas universitarias del Ministerio de Educación - 2011), siendo que 11 provincias no han contado con la ejecución de talleres.

c) Otros talleres: adicionalmente a los talleres referidos, el organismo ha informado en su página oficial, para el año 2014, la existencia de talleres destinados a la concientización ciudadana de la temática tributaria y a alumnos secundarios y universitarios. La AGN advierte el carácter limitado de los talleres respecto a su número como a su alcance geográfico.

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

6. La AGN señala que el proyecto de informe fue puesto en conocimiento de la entidad auditada, la que ha producido su descargo con fecha 9/6/2015 y que formuló consideraciones que han sido tenidas en cuenta para la elaboración del informe definitivo.

7. El informe cuenta con dos anexos: I. Descargo del organismo. II. Análisis del descargo.

8. La AGN concluye que:

El plan estratégico vigente de la administración federal define un conjunto de lineamientos como guía de su gestión en la materia objeto de auditoría, en consonancia con las recomendaciones que se han establecido, a nivel internacional, para las administraciones tributarias, aunque evidencia limitaciones técnicas tendientes a su implementación y posterior evaluación.

Por su parte, se han advertido debilidades de relevancia en cuanto a la operativización de esos lineamientos estratégicos en medidas concretas adoptadas por la AFIP tendientes a la mejora de la prestación del servicio al administrado.

En tal sentido, cabe mencionar, como primera instancia del traslado de la estrategia a la efectiva ejecución, el limitado tratamiento de la cuestión “servicios al contribuyente-facilitación” en los planes de gestión anuales y otros planes tácticos de la entidad, y, consecuentemente, en reportes de gestión y en la determinación de métricas e indicadores que exhiban lo actuado en la materia. Adicionalmente, ha de señalarse que la entidad no cuenta con un esquema integral de evaluación de calidad de los servicios prestados, aunado a ello que el programa de certificación interna de calidad, de reciente implementación, exhibe diferencias relevantes con las buenas prácticas de estándares profesionalmente reconocidos.

Ello, asimismo, posee su correlato en la ausencia de un explícito modelo de servicios y de metodologías estandarizadas que den soporte al desarrollo de procesos y sistemas, que integren la totalidad de canales de atención con una visión conjunta con foco en el servicio

al administrado, a lo que se suma la existencia de un marco normativo complejo y de difícil acceso.

José M. Á. Mayans. – Luis G. Borsani. – Carla B. Pitiot. – Carlos D. Castagneto. – Álvaro G. González. – Julio R. Solanas. – Marcelo J. Fuentes. – Virginia M. García. – Miguel Á. Pichetto.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, ha considerado el expediente Senado de la Nación O.V.-288/15, Auditoría General de la Nación comunica resolución 163/15, aprobando el informe de auditoría referido a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) - medidas adoptadas por la misma tendientes a la mejora de la prestación del servicio al administrado emergente de sus funciones de administración tributaria; 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 solicitándole informe sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación en el examen realizado en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), a fin de evaluar las medidas adoptadas tendientes a la mejora de la prestación del servicio al administrado emergente de sus funciones de administración tributaria.

2) Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional 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, 22 de septiembre de 2016.

José M. Á. Mayans. – Luis G. Borsani. – Carla B. Pitiot. – Carlos D. Castagneto. – Álvaro G. González. – Julio R. Solanas. – Marcelo J. Fuentes. – Virginia M. García. – Miguel Á. Pichetto.

2

Ver expediente 270-S.-2016.

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