



Auditoría General de la Nación

## **INFORME DE AUDITORÍA**

**“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 -”**

**ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE  
INGRESOS PÚBLICOS**

INDICE	
<b>SIGLARIO</b> .....	<b>1</b>
<b>1. OBJETO</b> .....	<b>3</b>
<b>2. OBJETIVO</b> .....	<b>3</b>
<b>3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA</b> .....	<b>4</b>
<b>4. ACLARACIONES PREVIAS</b> .....	<b>7</b>
<b>4.1 Marco normativo general asociado al objeto de auditoría</b> .....	<b>7</b>
<b>4.2 Relevancia de la gestión de litigiosidad en el contexto de la responsabilidad recaudatoria del ente</b> .....	<b>8</b>
<b>4.3 Información financiera y de producción del ejercicio 2017 de interés respecto del objeto de auditoría</b> .....	<b>9</b>
<b>4.4 Planificación institucional</b> .....	<b>13</b>
<b>4.5 Estructura orgánico funcional</b> .....	<b>15</b>
<b>4.6 Sistemas informáticos vinculados con el objeto de auditoría</b> .....	<b>16</b>
<b>4.7 Distribución de los honorarios judiciales regulados por los Tribunales intervinientes</b> .....	<b>16</b>
<b>4.8 Antecedentes considerados de similar objeto</b> .....	<b>17</b>
<b>5. HALLAZGOS DE AUDITORÍA</b> .....	<b>18</b>
<b>5.1. Planificación de la gestión de la cartera de causas contenciosas impositivas radicadas en TFN y en sede judicial (CAF)</b> .....	<b>18</b>
<b>a) Políticas y lineamientos organizacionales para la gestión:</b> .....	<b>18</b>
<b>b) Interacción de planes institucionales:</b> .....	<b>18</b>
<b>c) Planificación de las áreas con competencia en la gestión de carteras contencioso impositivas:</b> .....	<b>20</b>
<b>d) Lineamientos del PF 2017 sobre la reducción de la litigiosidad:</b> .....	<b>20</b>
<b>e) Tratamiento de la litigiosidad:</b> .....	<b>20</b>



## Auditoría General de la Nación

f) Indicador de gestión:	22
g) Meta del indicador de gestión:	23
h) Iniciativas de mejora de la gestión:	24
i) Proceso – Mapeo de procesos:	25
j) Proceso – Manuales de procedimientos:	25
k) Evaluación de riesgo:	26
l) Gestión de la calidad:	26
m) Unificación de criterios en la gestión contencioso impositiva:	27
<b>5.2. Control y monitoreo de la gestión de la cartera de causas contenciosas impositivas radicadas en TFN y en sede judicial (CAF).</b>	<b>28</b>
a) Ejecución de la meta del indicador de gestión:	28
b) Reporte de la gestión con trascendencia a terceros – Rendición de cuentas institucional:	30
c) Reportes de gestión para el monitoreo:	30
d) Consistencia entre reportes e información analítica:	33
e) Monitoreo de la litigiosidad:	34
f) Trazabilidad de las transacciones en la información:	34
g) Soporte informático:	35
h) Soporte informático – impulsos de mejora:	37
i) Registro en el Módulo Contencioso Impositivo del Sistema ATENEA:	38
j) Registro alternativo del conocimiento de las causas – DI CONT:	39
k) Inventario de causas contencioso impositivas:	39
l) Asignación de causas a letrados representantes del fisco (RF):	41
m) Carpeta administrativa de las causas:	43
n) Causas de relevante significatividad:	43
o) Supervisión de la cartera contencioso impositiva:	45
p) Otras actividades de control:	47
<b>6. RECOMENDACIONES</b>	<b>48</b>
<b>6.1. Planificación de la gestión de la cartera de causas contenciosas impositivas radicadas en TFN y en sede judicial (CAF).</b>	<b>48</b>

a) Políticas y lineamientos organizacionales para la gestión:.....	48
b) Interacción de planes institucionales: .....	48
c) Planificación de las áreas con competencia en la gestión de carteras contencioso impositivas:.....	48
d) Lineamientos del PF 2017 sobre la reducción de la litigiosidad:.....	48
e) Tratamiento de la litigiosidad: .....	49
f) Indicador de gestión: .....	49
g) Meta del indicador de gestión: .....	49
h) Iniciativas de mejora de la gestión:.....	49
i) Proceso – Mapeo de procesos: .....	49
j) Proceso – Manuales de procedimientos:.....	49
k) Evaluación de riesgo:.....	49
l) Gestión de la calidad: .....	49
m) Unificación de criterios en la gestión contencioso impositiva:.....	49
<b>6.2. Control y monitoreo de la gestión de la cartera de causas contenciosas impositivas radicadas en TFN y en sede judicial (CAF):.....</b>	<b>50</b>
a) Ejecución de la meta del indicador de gestión:.....	50
b) Reporte de la gestión con trascendencia a terceros – Rendición de cuentas institucional:.....	50
c) Reportes de gestión para el monitoreo: .....	50
d) Consistencia entre reportes e información analítica: .....	50
e) Monitoreo de la litigiosidad:.....	50
f) Trazabilidad de las transacciones en la información: .....	50
g) Soporte informático:.....	51
h) Soporte informático – impulsos de mejora: .....	51
i) Registro en el Módulo Contencioso Impositivo del Sistema ATENEA: .....	51
j) Registro alternativo del conocimiento de las causas – DI CONT: .....	51
k) Inventario de causas contencioso impositivas:.....	51
l) Asignación de causas a letrados representantes del fisco (RF): .....	51
m) Carpeta administrativa de las causas: .....	52
n) Causas de relevante significatividad:.....	52



## Auditoría General de la Nación

o) Supervisión de la cartera contencioso impositiva: .....	52
p) Otras actividades de control: .....	52
<b>7. CONCLUSIÓN .....</b>	<b>52</b>
<b>ANEXO I Normas y pautas de trabajo que regulan la actividad .....</b>	<b>55</b>
<b>ANEXO II Funciones estructurales asignadas a áreas organizacionales.....</b>	<b>57</b>
<b>ANEXO III Descargo de la AFIP .....</b>	<b>59</b>
<b>ANEXO IV Análisis del descargo .....</b>	<b>67</b>



## Auditoría General de la Nación

### SIGLARIO

<b>SIGLA</b>	<b>DEFINICIÓN</b>
AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
AGN	Auditoría General de la Nación
AP.	Apelaciones
CAF	Fuero Contencioso Administrativo Federal
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CNACAF	Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal
COSO	Reporte -Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission -
CSJN	Corte Suprema de Justicia de la Nación
CUIT	Clave Única de Identificación Tributaria
DDJJ	Declaraciones Juradas
DE COJU	Departamento Contencioso Judicial
DE CONA	Departamento Contencioso Administrativo
DE ICOL	Departamento de Informática Colaborativa
DE PSJC	Departamento de Planes y Supervisión de Juicios Contenciosos
DGI	Dirección General Impositiva
DGRSS	Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social
DI CEOP	Dirección de Coordinación y Evaluación Operativa
DI CONT	Dirección de Contencioso
DI CTEF	Dirección de Coordinación Técnica y Evaluación de la Gestión de Fiscalización
DI PLAG	Dirección de Planeamiento y Análisis de Gestión
DI PLCJ	Dirección de Planificación y Control Judicial.
DI PRFI	Dirección de Presupuesto y Finanzas
DI PYNF	Dirección de Planificación y Normas de Fiscalización
DI RCOR	Dirección Regional Impositiva Córdoba
DI RLPL	Dirección Regional Impositiva La Plata
DI RPAR	Dirección Regional Impositiva Paraná
DI RROS	Dirección Regional Impositiva Rosario
DI RSFE	Dirección Regional Impositiva Santa Fe
DV COCO	División Coordinación y Control
DO	Determinación de Oficio
DST	Diferencia de Saldo Técnico
EECC	Estados Contables
HMRC	Her Majesty Revenue and Customs / Administración Tributaria del Reino Unido
IBFD	International Bureau of Fiscal Documentación/Oficina Internacional de Documentación Fiscal
IG	Instrucción General

IVA	Impuesto del Valor Agregado
LNPA	Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (Ley 19.549 y mod.)
LPT	Ley de Procedimiento Tributario (Ley 11.683 y mod.)
LAFPCSPN	Ley de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional
MSI-ATE-CIAT	Modelo de Sistemas de Información para las Administraciones Tributarias – Centro Interamericano de Administración Tributaria
PE	Plan Estratégico
PF	Plan de Fiscalización
PFP	Plan de Facilidades de Pago
PG 2017	Plan de Gestión 2017
POAR	Plan Operativo Anual de Recaudación
PTN	Procuración del Tesoro de la Nación
PUC	Padrón Único de Contribuyentes
RF	Representante del Fisco
RG	Resolución General
SARHA	Sistema de Administración de Recursos Humanos
SCJ	Sistema de Consulta de Jurisprudencia
SCT	Sistema de Cuentas Tributarias
SDG ASJ	Subdirección General de Asuntos Jurídicos
SDG FIS	Subdirección General de Fiscalización
SDG OIGC	Subdirección General de Operaciones Impositivas de Grandes Contribuyentes Nacionales
SDG PLA	Subdirección General de Planificación
SDG REC	Subdirección General de Recaudación
SDG TLI	Subdirección General Técnico Legal Impositiva
SEFI	Sistema de Seguimiento de Fiscalización
SIGEA	Sistema de Gestión de Expedientes y Actuaciones
SIGEN	Sindicatura General de la Nación
SIGMA	Sistema Integrado de Gestión y Monitoreo de la Administración
SIRAEF	Sistema de Radicaciones de Ejecuciones Fiscales
SISCON	Sistema de Consultas
SSERR	Sistema de Seguimiento de Revisión y Recursos
SUA	Sistema Único de Autenticación
SUPA	Sistema Único de Parámetros de AFIP
TFN	Tribunal Fiscal de la Nación
TO	Texto Ordenado
USAID	U.S. Agency for International Development / Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional



Auditoría General de la Nación

**INFORME DE AUDITORÍA**  
**ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE**  
**INGRESOS PÚBLICOS**

**A la Señora Administradora Federal de la**  
**ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS**  
**Lic. Mercedes MARCÓ DEL PONT**  
**Hipólito Yrigoyen N° 370 – 1er Piso**  
**CIUDAD AUTÓNOMA 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, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN (AGN) procedió a efectuar una auditoría en el ámbito de la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS (AFIP) - DIRECCIÓN GENERAL IMPOSITIVA (DGI) -, 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 –fuero Contencioso Administrativo Federal (CAF)- y Tribunal Fiscal de la Nación (TFN) - Ley 11.683.

**2. OBJETIVO.**

Evaluar si las actividades de planificación y control, respecto de la cartera de causas contencioso impositivas radicadas en sede judicial y TFN – Ley 11.683 -, permiten

conducir la gestión en la materia hacia un desempeño eficaz, eficiente, económico y efectivo, considerándola como una instancia de excepción del proceso recaudatorio / fiscalizador del cual forma parte, y teniendo en vista su relevancia en la creación de percepción de riesgo de detección y efectiva sanción de los incumplimientos en el contribuyente.

### **3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA.**

La auditoría fue realizada de conformidad con las normas aprobadas por la Auditoría General de la Nación mediante Res. 26/15 -Normas de Control Externo Gubernamental- y Res. 186/16 -Normas de Control Externo de la Gestión Gubernamental-, dictadas en virtud de las facultades conferidas por la Ley 24.156 en su art. 119 inc. d), con las limitaciones que se indican en el último párrafo del presente apartado. Fueron aplicados, entre los principales, los siguientes procedimientos:

- Relevamiento de la normativa general y de la emanada del ente, y de reglamentos e instrucciones internas de procedimientos.
- Revisión de estructura orgánica funcional del ente en cuanto al objeto de auditoría.
- Relevamiento de la planificación institucional e identificación y evaluación de procesos de control de ejecución de planes.
- Individualización de los procesos administrativos y análisis de aquellos de mayor relevancia.
- Identificación de sistemas de registración vinculados al objeto de auditoría y evaluación de información digitalizada disponible.
- Consideración de los informes producidos por la Unidad de Auditoría Interna relacionados con el objeto de auditoría.



## Auditoría General de la Nación

- Entrevistas con funcionarios de las áreas estructurales de relevancia para el objeto.

Se ha adoptado el ejercicio 2017 como base de evaluación, no obstante, se tuvieron en cuenta aspectos de ocurrencia posterior que, por su relevancia, ameritaron su consideración.

Cabe señalar que una auditoría incluye el examen, sobre bases selectivas, de los elementos de juicio aportados por la entidad auditada, y no tiene por objetivo detectar delitos o irregularidades intencionales.

En el presente trabajo se ha considerado, primariamente, como marco de referencia al plexo normativo que en la materia establece la Ley 11.683, de Procedimiento Tributario TO 1998 y sus modificaciones (LPT) y las normas de aplicación como se indica en **4.1**.

Se consideraron las buenas prácticas sobre la administración tributaria en cuanto al objeto de revisión y que conformaron los criterios para el desarrollo de la presente auditoría:

- Manual de Administración Tributaria - International Bureau of Fiscal Documentation (IBFD), Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) 2011.
- Modelo de Sistemas de Información para las Administraciones Tributarias (MSI-ATE-) CIAT 2004.
- Directrices Detalladas para la Mejora de la Administración Tributaria en América Latina y el Caribe - United States Agency for International Development (USAID) 2013.
- “Informe Propuestas para disminuir la litigiosidad en España a la luz del derecho comparado” -Collegi Oficial de Gestor Administratius de Catalunya-Marzo 2014.
- Her Majesty Revenue and Customs -HMRC- (Administración Tributaria del Reino Unido), “Resolving Tax Disputes - Commentary on the litigation and settlement

strategy” 2017 – (Resolución de Disputas Fiscales - Comentario sobre la estrategia de litigio y acuerdo).

- Her Majesty Revenue and Customs -HMRC- (Administración Tributaria del Reino Unido), “Code of Governance for resolving Tax Disputes” 2017 – (Código de Gobierno para resolver Disputas Fiscales).

Se han tenido en cuenta las decisiones incluidas en los planes institucionales –y su consecuente monitoreo- relacionadas con el objeto de auditoría, enmarcadas en los lineamientos de planificación establecidos en la Disp. AFIP 42/09 (modificado por Disp. 4/13 de la Subdirección General de Planificación -SDG PLA- y complementada por IG SDG PLA 1/13).

En cuanto a distintos aspectos de control interno, constituyen un estándar de aplicación obligatorio para el organismo las Normas Generales de Control Interno dictadas por la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) Res. 172/14, en función del modelo del Reporte COSO, en su carácter de entidad del Sector Público Nacional enmarcada en el artículo 8º de la Ley 24.156 de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional (LAF CSPN). Asimismo, se han considerado definiciones del Manual de Control Interno Gubernamental (Diciembre 2010) –SIGEN-.

Por otra parte el Decreto 434/16 -“Plan de Modernización del Estado”- define buenas prácticas esperables en el sector público, siendo un marco de referencia en cuestiones, tales como fortalecimiento de los sistemas de planificación, reingeniería organizacional de procesos administrativos y de control, fortalecimiento del sistema de seguimiento de metas y gestión de calidad (para fomentar el mejoramiento de la calidad de los servicios prestados).

La revisión de los procesos informáticos incluyó el análisis del ingreso de datos y egreso de información (input/output) de las aplicaciones computadorizadas existentes en el ámbito de la entidad auditada, cuando las prácticas administrativas y registrales requieren su utilización. Esto no constituyó una revisión especial sobre el correcto funcionamiento



## Auditoría General de la Nación

de los sistemas de procesamiento electrónico de datos, en cuanto al diseño de los programas de computación, la gestión de base de datos, los elementos de control incluidos, la lógica de los aplicativos empleados y la configuración del equipamiento.

Las tareas han sido desarrolladas entre los meses de agosto de 2018 a junio 2019 -Etapas de Planificación-, y entre los meses de septiembre de 2019 a diciembre de 2019 -Etapas de Ejecución/Conclusión-.

La actividad desarrollada por esta AGN se ha visto significativamente limitada por la imposibilidad de acceder a información y documental relevante, relativa a la individualización de las actuaciones y de los contribuyentes, argumentando el ente que su provisión constituiría un apartamiento de lo establecido en el artículo 101 de la Ley 11.683 –Secreto Fiscal-. La situación expuesta impidió la debida consideración del universo de causas y los movimientos producidos en el ejercicio bajo revisión. Constituye un antecedente de importancia, en el mismo sentido, la limitación al alcance de la auditoría cuyo informe fuera aprobado por Res. 245/10 AGN –ver 4.8-.

### **4. ACLARACIONES PREVIAS**

#### **4.1 Marco normativo general asociado al objeto de auditoría**

El esquema normativo asociado al objeto de auditoría posee sustento, con carácter general, esencialmente en LPT con especial énfasis en los artículos 16, 17, 76, 77, 78, 81, 82, 83, 86 y 159. En Anexo I se detallan las principales normas y pautas de trabajo que regulan la actividad propia del objeto de auditoría.

Como hecho posterior relevante al año base de la revisión y con efecto en la materia propia de esta auditoría, sin ser motivo de evaluación, cabe mencionar:

- La modificación de la LPT, por la Ley 27.430, Reforma del Sistema Tributario Argentino (B.O. 29/12/17), que habilita la instancia de acuerdo conclusivo voluntario, previo a la emisión de la resolución de determinación de oficio (DO).
- La emisión de la Res. Gral. 4434 AFIP del 28/02/19 estableciendo el Régimen de Facilidades de pago para obligaciones en discusión ante el Tribunal Fiscal de la Nación.

#### **4.2 Relevancia de la gestión de litigiosidad en el contexto de la responsabilidad recaudatoria del ente**

La acción contenciosa impositiva constituye una excepción a la normalidad del proceso recaudatorio y su faz fiscalizadora. En tal sentido, es deseable la reducción de la litigiosidad a su mínima expresión o, en su caso, que los resultados de las causas incoadas por los contribuyentes sean positivos para los intereses del Fisco.

El sistema tributario argentino se sustenta en la autodeclaración del contribuyente, recayendo en ellos, la apreciación de los hechos imponibles, con impacto en la recaudación.

En consecuencia, el accionar del ente recaudador, tanto por el control primario, como por acciones de fiscalización, 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 tiene un impacto directo en la “*percepción de riesgo*” en el contribuyente de ser fiscalizado y detectado ante un incumplimiento.

En ese contexto, un accionar eficaz, eficiente y efectivo en materia 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.

Es dable señalar que, para el año base de revisión, las apelaciones de determinaciones de oficio (DO) constituían el mayor porcentaje de litigiosidad (87% considerando el monto



## Auditoría General de la Nación

de las demandas y el 52% en casos - ver 4.3.e), siendo ello de especial interés para la presente auditoría.

### 4.3 Información financiera y de producción del ejercicio 2017 de interés respecto del objeto de auditoría

#### a) Recaudación

Recaudación	Monto (Mill. Pesos)
<b>Recaudación Total</b>	2.618.688,35
<b>Recaudación Impositiva</b>	1.655.553,59

Tabla 4.3.a) Recaudación

Fuente de datos: Plan de Gestión AFIP 2017 - Informe de cierre / Informe de Gestión- Seguimiento de Indicadores - Enero - Diciembre 2017

#### b) Ajustes de fiscalización

Acciones de Fiscalización	Monto (Mill. Pesos)
<b>Ajustes originado en Fiscalización</b>	62.882,12
<b>Ajustes originado en Fiscalización - Impositivos</b>	30.851,43
<b>Conformidad de la diferencia determinada en Fiscalizaciones</b>	25.566,08

Tabla 4.3.b) Ajustes de fiscalización

Fuente de datos: Informe de Gestión- Seguimiento de Indicadores - Enero - Diciembre 2017

#### c) Determinaciones de oficio (DO) descargadas

DO descargadas <sup>1</sup>	Monto (Mill. Pesos)	Casos
<b>DO a pagar por el contribuyente<sup>2</sup></b>	2.288,16	289
<b>DO con Recurso de apelación en T.F.N</b>	3.265,24	885
<b>DO conformadas</b>	454,09	78
<b>DO en plazos para apelación</b>	287,25	290
<b>DO con Recurso de Reconsideración LNPA</b>	147,11	79
<b>Casos Archivados</b>		213
<b>Totales</b>	<b>6.441,85</b>	<b>1.834</b>

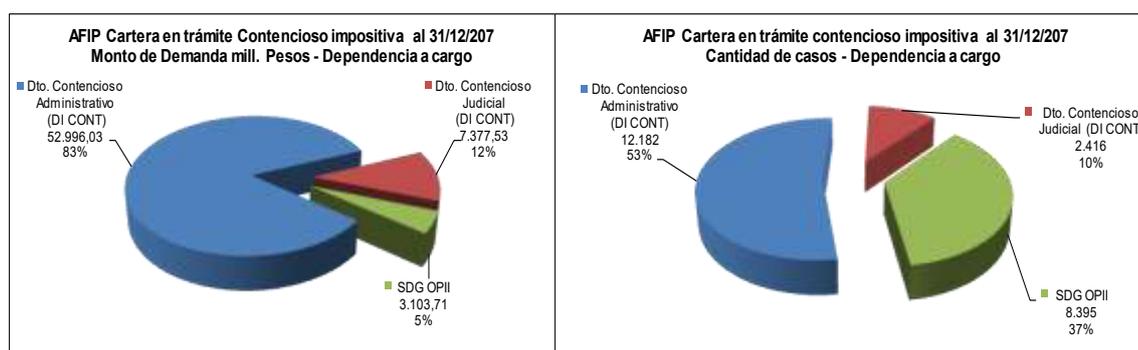
Tabla 4.3.c) Determinaciones de oficio descargadas

<sup>1</sup>Se denomina DO descargadas aquellas órdenes de intervención que han sido trabajadas y finalizadas por el Agente fiscalizador, siendo dictada la resolución de determinación de oficio o archivada la actuación.

<sup>2</sup>Se incluye casos con plazos para apelación vencidos y casos que se encuentran firmes.

LNPA: Ley Nacional de Procedimientos Administrativos  
 Fuentes de datos: Informe de Gestión Informe Gerencial de Fiscalización - Período: Acumulado Enero - Diciembre 2017 / Informe de Gestión Determinación de Oficio - Sistema SEFI/ Informe de Gestión- Seguimiento de Indicadores – Enero - Diciembre 2017

**d) Inventario de causas contencioso impositivas al 31/12/17 por dependencia que las gestiona**



Gráficos 4.3.d) Cartera de causas contencioso impositivas en trámite al 31/12/17 por dependencia

Nota: el monto indicado (en millones de pesos) corresponde al valor nominal de la demanda

Fuente de datos: Inventario de Cartera Contencioso Impositiva AFIP en trámite al 31/12/2017 proporcionado por AFIP

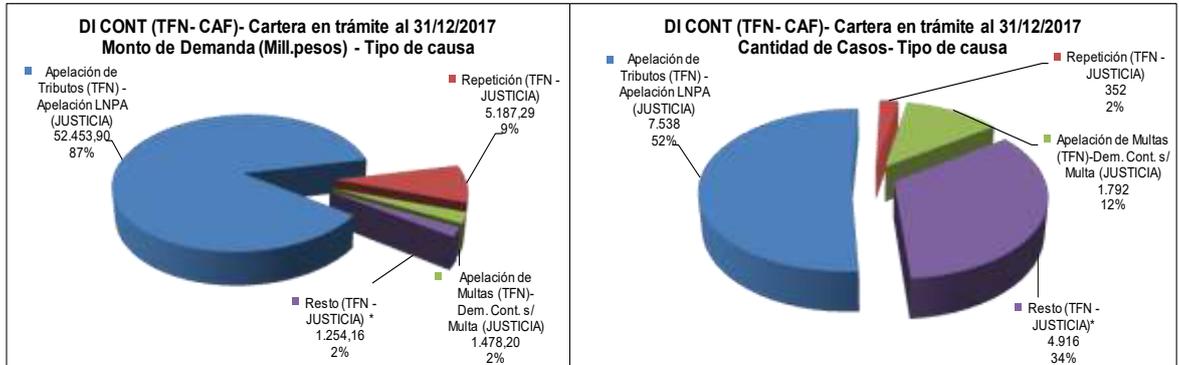
**e) Inventario de causas contencioso impositivas ante TFN y CAF a cargo de la DI CONT al 31/12/17**

Del total de la cartera de causas contencioso impositivas de la entidad, la que se hallaba a cargo de la DI CONT al 31/12/17 tramitada ante el TFN y el fuero CAF, a través de sus Departamentos Contencioso Administrativo (DE CONA)<sup>1</sup> y Contencioso Judicial (DE COJU)<sup>1</sup> respectivamente, adquiriría la mayor magnitud en cantidad de causas (14.598) y en montos de demandas (60.373,56 millones de pesos). Los siguientes gráficos exponen la composición de la cartera en función al tipo de causa tramitada a nivel DI CONT.

<sup>1</sup> En Anexo II se expone la función estructural encomendada a la dependencia.



# Auditoría General de la Nación



Gráficos 4.3.e) DI CONT (TFN-CAF) Cartera en trámite al 31/12/17 por tipo de causa

\*Amparos, Acciones declarativas / Lesividad, Medida Cautelar y otros

Notas: - el monto indicado (en millones de pesos) corresponde al valor nominal de la demanda

- LNPA: Ley Nacional de Procedimientos Administrativos

Fuente de datos: Inventario de Cartera Contencioso Impositiva AFIP en trámite al 31/12/2017 proporcionado por AFIP

La siguiente tabla exhibe los importes discutidos por contribuyentes, el ámbito en el que las causas contencioso impositivas se sustancian (TFN o CAF) y la dependencia responsable de su tramitación.

Tipo de Casos	Cantidad de casos	Monto	Gastos Causidicos -	
		Demandado <sup>1</sup> (Mill. de pesos)	Costas - Accesorios <sup>2</sup> (Mill. De Pesos)	
<b>DE CONA (DI CONT) - TFN</b>	Apelación de Tributos	6.972	50.674,85	4.703,69
	Apelación de multas	1.597	1.371,46	125,46
	Repetición	173	939,35	85,62
	Resto de casos*	3.440	10,36	2,89
	<b>Totales</b>	<b>12.182</b>	<b>52.996,03</b>	<b>4.917,67</b>
<b>DE COJU (DI CONT) - CAF</b>	Apelación LNPA	566	1.779,05	144,10
	Dem. .Cont. s/ Multa	195	106,74	15,19
	Repetición	179	4.247,95	369,77
	Resto de casos*	1.476	1.243,80	118,98
<b>Totales</b>	<b>2.416</b>	<b>7.377,53</b>	<b>648,04</b>	

Tabla 4.3.e) DI CONT Causas ante TFN y CAF al 31/12/17 – importes discutidos

<sup>1</sup> el monto indicado (en millones de pesos) corresponde al valor nominal de la demanda

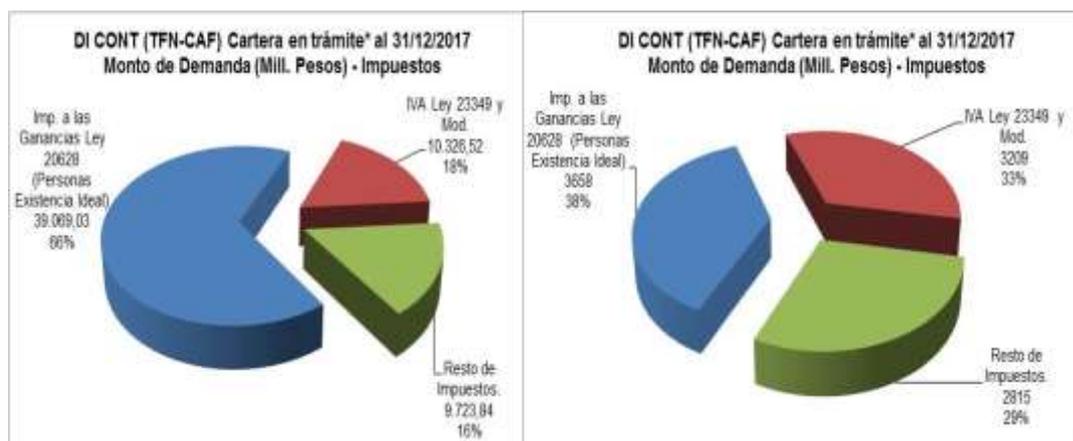
<sup>2</sup> Honorarios estimados, regulados, tasas y otras costas sin intereses para EECC al 31/12/17

\*Amparos, Acciones declarativas / Lesividad, Medida Cautelar y otros

Nota: LNPA: Ley Nacional de Procedimientos Administrativos

Fuente de datos: Inventario de Cartera Contencioso Impositiva AFIP en trámite al 31/12/2017 proporcionado por AFIP

f) Inventario de causas contencioso impositivas ante TFN y CAF a cargo de la DI CONT al 31/12/17 por impuesto



Gráficos 4.3.f) DI CONT Cartera de causas en trámite al 31/12/17

\*Apelación de Tributos ante TFN, por LNPA (Ley Nacional de Procedimientos Administrativos) y de multas, Repeticiones.

\*Impuesto a los Bienes Personales, a las Ganancias Mínimas Presuntas, a los Combustibles Líquidos y otros.

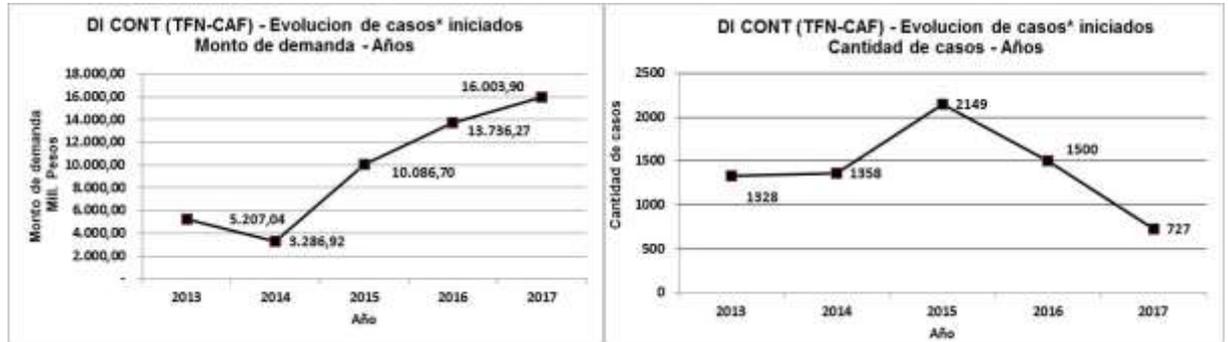
Fuente de datos: Inventario de Cartera Contencioso Impositiva AFIP en trámite al 31/12/2017 proporcionado por AFIP

g) Evolución 2013-2017 de causas contencioso impositivas ante TFN y CAF a cargo de la DI CONT

A partir de información proporcionada por la entidad y a fines ilustrativos, se expone, a continuación, la evolución de inicio de causas por el período 2013/17, considerando que tanto las decisiones de la entidad como de los contribuyentes a lo largo de distintos años, entre otros aspectos, poseen efecto en la conformación de la cartera a cargo de la DI CONT de causas contencioso impositivas ante TFN y CAF al 31 de diciembre de 2017, siendo el 2017 el año base de revisión de la presente auditoría:



## Auditoría General de la Nación



Gráficos 4.3.g) DI CONT Evolución de causas ante TFN y CAF – Serie 2013/2017

\* Apelación de Tributos ante TFN, por LNPA (Ley Nacional de Procedimientos Administrativos) y de multas, Repeticiones.

Nota: el monto indicado (en millones de pesos) corresponde al valor nominal de la demanda

Fuente de datos: Cartera Contencioso Impositiva AFIP en trámite al 31/12/2013- 2017

### 4.4 Planificación institucional

a) La AFIP no contaba para el año base de revisión con un Plan Estratégico (PE), siendo el antecesor el PE 2011/2015 y emitiéndose uno nuevo para el período 2019 a 2023.

No obstante, la entidad elaboró el Plan de Gestión 2017 (PG 2017) estableciendo los siguientes lineamientos relacionados con el objeto de auditoría.

- “Cada acción que se inicie, ya sea basada en un incumplimiento o a partir de una irregularidad detectada, debe continuar hasta la efectiva reparación de la conducta y la aplicación de la sanción.”
- “Las acciones de fiscalización deberán orientarse a cambiar la conducta del contribuyente.”
- “Toda acción de fiscalización debe sustentarse en inconsistencias concretas detectadas a partir de información y análisis previos.”
- “Se establecerán nuevas formas de medición de la gestión que permitan identificar a las instancias de actuación con mayor eficiencia.”
- “Se promoverán las modificaciones normativas para la actualización de parámetros e importes vinculados con la reglamentación tributaria.”

- “Se establecerán nuevas formas de medición de la gestión judicial que permitan identificar a los agentes y representantes del fisco con mayor eficiencia.”

b) El PG 2017 exhibía los siguientes indicadores que pudieran ser de interés, inicialmente, en cuanto al objeto de auditoría (se incorpora su ejecución):

FISCALIZACIÓN					
INDICADORES					
Descripcion	Ambito	Meta	Ejecución	Cumplimiento	
FI.11	Resolución de determinación de oficio	Impositivo	1.819	1.621	89%
Cantidad de resolución de determinación de oficio dictadas y notificadas					
FI.25	Ajuste originados en fiscalización	Total	\$ 30.145	62.882	209%
		Impositivo <sup>1</sup>	\$ 14.809	30.851	208%
Monto de la diferencia determinada por acciones de fiscalización impositiva, de los recursos de la seguridad social y Monotributo y acciones de control aduanero(en millones de pesos)					
GESTION JUDICIAL					
INDICADORES					
Descripcion	Ambito	Meta	Ejecución	Cumplimiento	
GJ.01	Indice de litigiosidad <sup>2</sup>	Impositivo	43%	19,19% (290/1.511)	224%
Porcentaje de determinaciones de oficio apeladas ante el Tribunal Fiscal de la Nación (bimestral)					
GJ.02*	Recupero neto de cartera por ingresos de caja	Impositivo/Seg. Social/Aduanero	\$ 12.531	\$ 22.927	183%
Monto neto de ingresos de caja por gestión judicial(en millones de pesos)					
GJ.03*	Indice de resguardo del crédito fiscal	Impositivo/Seg. Social/Aduanero	80%	72,09% (1.249.099/1.732.738)	90%
Porcentaje de juicios con medidas cautelares trabadas					

Cuadro 4.4.b) – 1. Indicadores del PG 2017

\* Indicadores que corresponden a la gestión de Ejecuciones Fiscales.

<sup>1</sup>Dato desagregado del indicador incorporado por AGN.

<sup>2</sup> Indicador con cálculo de cumplimiento inverso.

Fuentes de datos: Plan de Gestión Anual 2017-Informe de seguimiento 2017. Periodo enero a diciembre.

PF Informe seguimiento metas operativas DGI - DGRSS 2017. Periodo enero a diciembre



## Auditoría General de la Nación

Por otra parte, incluía las siguientes iniciativas en relación a la gestión judicial:

INICIATIVAS			
	Descripción	Ámbito	Ejecución 2017
GJ.01	Definición de adecuaciones normativas y legales aplicables a los procedimientos tributarios	Institucional	Enero - Diciembre
GJ.02	Definición de adecuaciones normativas y legales en materia penal tributaria	Institucional	Marzo - Noviembre
GJ.03	Definición de adecuaciones normativas y legales aplicables al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes	Institucional	Marzo - Noviembre
GJ.04	Sistema de gestión de juicios - Fase 4	Institucional	Enero - Diciembre

Cuadro 4.4.b) – 2. Iniciativas del PG 2017

Cabe referir que el Consejo Asesor de la AFIP (Decreto 1399/01, artículos 10 y 11), en su evaluación respecto de la ejecución del PG 2017, concluyó que *“la Administración Federal de Ingresos Públicos ha cumplido satisfactoriamente el Plan de Gestión 2017, alcanzando los objetivos propuestos”*.

c) El Plan de Fiscalización 2017 (PF 2017), estableció lineamientos para la gestión de fiscalización, definiendo como premisas fundamentales la finalización de los procesos, que implicaban que las acciones de fiscalizaciones iniciadas debían cumplirse hasta la etapa final en tiempos cortos (gestión de cobro de ajustes, determinación de multas materiales, denuncias penales de corresponder), y que debía reducirse el grado de litigiosidad.

### 4.5 Estructura orgánico funcional

Asumen especial relevancia las funciones estructurales asignadas a las áreas que a continuación se detallan con intervención respecto de la materia objeto de revisión (en Anexo II se detallan), a saber:

- Subdirección General de Asuntos Jurídicos (SDG ASJ).
- Subdirección General de Fiscalización (SDG FIS).

- Subdirección General de Planificación (SDG PLA).
- Dirección de Contencioso (DI CONT).
- Dirección de Planificación y Control Judicial (DI PLCJ).
- Dirección de Coordinación y Evaluación Operativa (DI CEOP).
- Dirección de Coordinación Técnica y Evaluación de la Gestión de Fiscalización (DI CTEF).

#### **4.6 Sistemas informáticos vinculados con el objeto de auditoría**

Los siguientes sistemas informáticos de la AFIP se vinculan con el objeto de auditoría:

- MÓDULO CONTENCIOSO IMPOSITIVO – SISTEMA ATENEA: Registro y consulta de juicios contenciosos impositivos con las distintas instancias del proceso (sistema integrado de juicios de la AFIP).
- SEFI (Sistema de Seguimiento de Fiscalizaciones): Registro y seguimiento de las distintas actividades de fiscalización.
- SISTEMA DE CONSULTAS JURISPRUDENCIA: Registro y consulta de sentencias en materia contencioso.
- SIGMA (Sistema Integrado de Gestión y Monitoreo de la Administración): Registro y control de los procesos de la gestión presupuestaria y económico-financiera de las dependencias de la AFIP.

#### **4.7 Distribución de los honorarios judiciales regulados por los Tribunales intervinientes**

El Régimen de distribución de sumas originadas en honorarios de abogados por determinaciones judiciales en favor de representantes del Fisco (RF), se encuentra



## Auditoría General de la Nación

prescripto por la Disp. 439/05 AFIP y sus normas modificatorias –incluida la Disp. 328/14 AFIP que realizara reformas significativas-.

En dicho marco normativo, se dispone que el derecho de los abogados apoderados y sus jefaturas a participar en la distribución de los honorarios que se generen en la materia contencioso judicial, nace a partir de la fecha en que se entable la acción ante el TFN o se inicie demanda judicial ante el fuero CAF.

### **4.8 Antecedentes considerados de similar objeto**

Constituye un antecedente relevante el Informe de gestión cuyo objeto de auditoría ha sido: “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” (2007/08), aprobado por Res. 245/10 AGN.

Adicionalmente, fueron considerados aspectos relacionados con el objeto de la presente auditoría incluidos en el Informe del Auditor sobre los Estados Contables de la AFIP al 31/12/17 (Res. 215/18 AGN) y en el respectivo Memorando sobre el Control Interno Contable (Res. 245/18 AGN).

### **4.9 Descargo al proyecto de informe de auditoría**

El presente Informe considera las aclaraciones y los comentarios vertidos por el ente auditado en su descargo al proyecto de informe de auditoría, que se recepcionara el 25/2/2021. En él la AFIP, sin haber contemplado la totalidad de los hallazgos, ha hecho el reconocimiento expreso de algunos de ellos y ha mencionado acciones encaradas o a encarar en cuanto entiende que son conducentes a los efectos de regularizar cuestiones expuestas por esta AGN.

## **5. HALLAZGOS DE AUDITORÍA**

Como consideración inicial, cabe señalar que los presentes hallazgos exhiben debilidades y disfunciones de la gestión en la materia que guardan similitud con las expuestas en los informes referidos en **4.8**.

### **5.1. Planificación de la gestión de la cartera de causas contenciosas impositivas radicadas en TFN y en sede judicial (CAF).**

**a) Políticas y lineamientos organizacionales para la gestión:** Como se indicó en el apartado **4.4.**, la entidad no poseía para el ejercicio un PE. Por su parte, como surge de sus apartados **a)** y **c)**, si bien el PG 2017 y el PF 2017 exhibían lineamientos que pudieran poseer impacto en la gestión judicial, no planteaban, en forma explícita, el tratamiento de la litigiosidad del organismo y la gestión de las carteras contenciosas impositivas.

Cabe mencionar que el único lineamiento que hacía foco en la materia, planteaba la definición de nuevas formas de medir la gestión judicial, sin ser específico para la litigiosidad contenciosa impositiva y limitado en cuanto a aspectos materiales de la gestión. Cabe aclarar que sobre el particular no fueron aportados antecedentes de avances.

Por su parte, no se verificó, en el PG 2017, que estos lineamientos se encontraran asociados a indicadores con metas específicas de cumplimiento u otra metodología que permitiera considerar los resultados esperados y efectivos de su implementación.

La Dirección de Contencioso (DI CONT), como área operativa con competencia específica, indicó que no tuvo intervención en la determinación de los lineamientos de gestión incorporados en el PG 2017 y que se definieron centralizadamente por la organización.

**b) Interacción de planes institucionales:** El PG 2017 poseía como fuentes principales al Plan Operativo Anual de Recaudación 2017 (POAR 2017) y al PF 2017, que si bien se



## Auditoría General de la Nación

enmarcaron en el procedimiento de planificación institucional común, en los términos del Decreto 1.399/01, la Disposición 42/09 AFIP y su modificatoria, y la Disposición 4/13 SDG PLA, se desarrollaron bajo criterios propios en función de su interés y sin advertirse instancias de integración, considerando las funciones específicas a planificar -control primario y gestión del incumplimiento, y fiscalización, respectivamente- sobre el mismo universo de intervención. El PG 2017, en tal caso, acumulaba determinados aspectos relevantes de dichos planes.

Agréguese que ambas actividades de control, en el devenir natural de la persecución del cobro del crédito, podían dar lugar a diferentes instancias de ese proceso, como la facilitación del pago, el cobro coercitivo y la tramitación de litigios (discusión del crédito pretendido) propios del interés de la presente auditoría. Sin embargo, en cuanto a esto último, no avanzaban, en sus planes, sobre cuestiones del proceso de esa instancia litigiosa, ni se vinculaba o desagregaba en algún plan específico en la materia contencioso impositiva.

En tal sentido, siendo el POAR y el PF de los planes institucionales más relevantes de la gestión de control de la AFIP y el litigio, tal lo dicho, un devenir natural, la cuestión contenciosa impositiva y su litigiosidad poseían un tratamiento explícito menor –ver **5.1.a) y f)-**, aún cuando algunas de sus definiciones que aquellos realicen puedan verse vinculadas con la materia bajo consideración, pero no como una asociación generada explícitamente por la AFIP en sus planes.

Así, por ejemplo, no se advierte que el POAR y el PF consideraran la consecuente carga de trabajo que hubiera de atender la gestión contencioso impositiva (DO apeladas) a través de los servicios jurídicos de la entidad. Es más, las definiciones en materia de fiscalización del PF, que podían conllevar aspectos litigiosos, poseía su impacto en el “*índice de litigiosidad*” –ver **5.1.f)-** como una cuestión de desempeño propio por impugnación de DO por los contribuyentes.

**c) Planificación de las áreas con competencia en la gestión de carteras contencioso impositivas:** Teniendo en cuenta las misiones y funciones asignadas a distintas áreas de la AFIP con competencia en la materia, no se obtuvo evidencia de la consideración de sus actividades en la planificación institucional o en planes específicos, contemplándolas en forma integral y articuladas con lo planificado respecto de los distintos procesos esenciales de la entidad -ciclo completo-

En tal sentido, no se accedió a documento de planificación alguno que incluyera cuestiones relevantes tales como la definición de principales hitos del proceso, la exteriorización de las decisiones, los estándares esperados de producción y desempeño, las acciones de minimización del litigio, etc., que, al mismo tiempo, permitieran identificar y evaluar la magnitud de la materia, y la rendición de cuentas.

**d) Lineamientos del PF 2017 sobre la reducción de la litigiosidad:** Como se menciona en **4.4.c)**, el PF 2017 definió como lineamiento *“la reducción de la litigiosidad”*. Adicionalmente, estableció que, el grado de potencialidad de conflicto de posibles inconsistencias detectadas, debían ser tenido en cuenta para la ejecución de determinadas acciones de control (verificaciones electrónicas y fiscalizaciones modulares).

En este marco y teniendo en cuenta que el mayor nivel de litigiosidad de la organización se originaba en las acciones de fiscalización, este plan no avanzó en forma explícita en la identificación de la litigiosidad y sus causas, y no definió un enfoque de acciones tendientes a promover su reducción a través de un tratamiento específico.

Tampoco se obtuvo evidencia de documentación de evaluación y planificación de acciones como complemento de lo expuesto en él, quedando su tratamiento a las medidas individuales que adopten los funcionarios respectivos y sin un esquema que exhibiera en forma completa lo actuado por la entidad y los resultados obtenidos.

**e) Tratamiento de la litigiosidad:** Como surge de lo mencionado, se evidencia la ausencia de tratamiento específico e integral de la gestión de litigiosidad en la planificación institucional o planificación específica, considerando el origen de la



## Auditoría General de la Nación

litigiosidad, las cuestiones propias de la gestión de cartera y las causas externas a la organización.

Si bien no se evidenció dicho tratamiento, es importante resaltar, como lo ha expuesto esta AGN en informe referido en el primer párrafo del apartado **4.8.**, la necesidad de la consideración de la litigiosidad en cuanto a su origen para su reducción, desde la visión organizacional de la gestión de una cartera contencioso impositiva actual y/o potencial, sin que ello importe, únicamente, la visión de las dependencias responsables de la tramitación de las causas.

Esa visión integral se asocia al concepto de “*ciclo completo*”, sostenido por la entidad en distintos PE y recogido en el PG 2017 al señalar que cada acción que se inicie debe continuar hasta la efectiva reparación de la conducta y la aplicación de la sanción –**4.4.a) segundo párrafo primer apartado**–, importando no sólo un mandato de “*principio a fin*” de las transacciones de control, sino, también, una visión organizacional que supera al interés individual de cada dependencia dentro de un proceso.

Adicionalmente, y en cuanto al principal origen de dichas causas, ha de contemplarse el lineamiento del PG 2017, indicado en **4.4.c)**, que establece que toda acción de fiscalización debe sustentarse en inconsistencias concretas detectadas a partir de información y análisis previos, por ello es importante evaluar los motivos de los resultados adversos de las causas a efectos de identificar aspectos que ameriten mejora, trabajando así sobre un posible origen de litigiosidad y aportando un elemento de supervisión de la aplicación de lo prescripto en el referido lineamiento.

Es dable resaltar que la DI CONT, con la cartera contencioso impositiva más relevante bajo su responsabilidad (**4.3.d)**, informó sobre decisiones implementadas en el año de evaluación en procura de disminuir la litigiosidad, tales como unificación de criterios de fundamentaciones jurídicas, desistimientos de recursos, allanamientos, desistimientos de apelaciones, consentimientos de sentencias, solicitud de caducidad de instancias o impulso de declaración de cuestión abstracta, ello cuando la situación lo ameritara.

Sobre el particular, la Dirección ha aportado casos testigo, sin mayores detalles que permitieran identificar el impacto de dichas acciones, y, simultáneamente, la limitación a nuestra labor por la interposición del instrumento del “secreto fiscal” impidió la consideración efectiva de lo informado a partir de la revisión documental (ver apartado 3.).

Por otra parte, además de las acciones naturales tendientes a enfocar las estrategias procesales en las causas, se refirieron otras que buscan evitar la generación innecesaria de gastos y costas, y el mantenimiento de causas en la cartera sin razonable perspectiva de continuidad, siendo ambos enfoques tendientes a disminuir la litigiosidad presente. Sin embargo, no se advirtió que esas tareas y sus resultados sean un insumo corriente y formalizado para otras áreas del ente, a fin de impulsar acciones destinadas a la disminución de la potencialidad de litigiosidad.

**f) Indicador de gestión:** El PG 2017 exhibía como único indicador con referencia a la gestión contencioso impositiva al “*Índice de Litigiosidad*” (ver 4.4.b), al que la organización le estableció una meta del 43%, definido en cantidades de DO pero sin considerar los montos involucrados.

En tal caso, el indicador era consecuencia del dictado de DO en el ámbito de la actividad de fiscalización, exhibiendo la conducta litigante del contribuyente, sin poder considerarse como un indicador la gestión judicial de la entidad. Cabe mencionar que la apelación de DO constituía en el 2017 el 87% del monto de demandas de la cartera contenciosos impositiva de DI CONT (4.3.e)-.

En tal sentido, si bien, como se expone en 4.4.b), este índice, en el PG 2017, era considerado como parte de la “*Gestión Judicial*”, no era de su ámbito de gestión sino consecuencia de la gestión de “*Fiscalización*”, y el plan no contemplaba ningún indicador y meta respecto de la tramitación de las causas contencioso impositivas, puesto que, como también se expresa en ese apartado, los otros dos indicadores se relacionaban a las ejecuciones fiscales.



## Auditoría General de la Nación

Este indicador, a diferencia del resto de los indicadores del PG 2017, era definido por la entidad como de cumplimiento inverso a los efectos de su cálculo, por lo cual un menor nivel de ejecución implicaba un mayor cumplimiento de la meta establecida. El porcentaje determinado para el 2017 operaba como un límite estimado de DO descargadas que podrían ser apeladas por los contribuyentes ante el TFN.

**g) Meta del indicador de gestión:** Fue informado que la meta era elaborada en forma conjunta por la DI PLAG y la DI PLCJ, teniendo en cuenta la meta del año en curso (previo al planificado) y de su proyección hacia el fin del ejercicio, sin aportarse otro elemento metodológico que permitiera definirla y que considerara la carga de trabajo contenciosa que podría generarse. La DI CONT señaló que era informada al respecto, sin tomar intervención en la determinación de la misma.

La meta del 43%, definida para el año 2017, resultó significativamente superior al porcentaje de ejecución del 2016 (33,09%) y un 1% inferior de la meta de ese último año. Como se señalara, no se proporcionaron antecedentes que permitan sustentar la decisión adoptada y siendo que los aportados exhibieron:

Año	Índice de Litigiosidad		
	Meta (%)	Ejecución (%)	Cumplimiento (%)
2013	47%	45%*	104%
2014	47%	41%*	115%
2015	46%	40,26%	114%
2016	44%	33,09%	133%
2017	43%	19,19%	224%

Tabla 5.1.g) Ejecución de la meta "Índice de Litigiosidad"  
– Serie 2013/2017

*Nota: La información aportada por la DI PLCJ exhibe los siguientes niveles de ejecución para los años 2013: 41%, 2014:42%, 2015:33% -no siendo períodos de evaluación-.*

*\* Estos valores no exhibían decimales*

*Fuente de datos: Planes de Gestión Anual – Informe de seguimiento a diciembre.*

En los siguientes ejercicios se advirtió un ajuste de los niveles de meta (2018: 25% planificado y 27% ejecutado, 2019: 27% planificado y 25% ejecutado), sin que se produjera una sobreejecución de meta del 124% como se observara en el 2017 –no se obtuvieron antecedentes documentales de justificación-.

Cabe mencionar que la información aportada sólo era comparable interanualmente, considerando el año base, con el 2016, dado que la organización cambió las fuentes de información de los datos y el período de corte anual utilizado para su determinación. A partir del ejercicio 2016 se consideraba exclusivamente la información del SEFI, previamente se utilizaba el Sistema de Revisión y Recursos (SERR) -DO descargadas- y el Módulo Contencioso Impositivo del Sistema ATENEA -apelaciones ante el TFN-.

**h) Iniciativas de mejora de la gestión:** Respecto a las iniciativas impulsadas por el organismo en la materia, se observó a priori, de la información aportada, que parte de ellas se incluyeron en el PG 2017 (ver **4.4. b**), y otras eran impulsadas por fuera de dicho plan.

Como se expone en **4.4. b**), tres de ellas se vinculaban a reformas normativas generándose anteproyectos de leyes (ej.: reforma de Ley de Procedimientos Tributarios y Ley Penal Tributaria), mientras que la restante se referenciaba como “*Sistema de gestión de juicios*”.

Sobre esa última iniciativa el informe de cierre del PG 2017 indicó que “*se encuentra en desarrollo las adecuaciones de la opción causas relevantes del módulo juicios universales*”, no se hizo comentario alguno en la Memoria y Balance de la AFIP del ejercicio y no fueron aportados mayores antecedentes de un proyecto específico que permitan evaluar e identificar la mejora pretendida para el 2017.

En tal caso, la planificación institucional no contemplaba iniciativas de mejoras de los procesos internos y sistemas vinculados a la gestión contencioso impositiva.



## Auditoría General de la Nación

Por su parte, se informaron sobre requerimientos de mejoras informáticas a instancia del impulso de las áreas usuarias, entre las que se mencionaron las vinculadas con la comunicación de sentencias entre áreas, la inclusión de una pantalla de “*Precarga*” de causas en el Módulo Contencioso Impositivo del Sistema ATENEA y la integración de éste con el SIGMA para el caso de cancelación de honorarios profesionales a cargo del Fisco. No obstante, ellas podían constituirse en mejoras parciales o acotadas al no poseer una visión integral de un área con perfil de organización y métodos.

**i) Proceso – Mapeo de procesos:** La Disp. 481/15 AFIP (Mapa de Proceso) definió como “*Macroproceso Clave*” de la organización a la “*Gestión Legal Administrativa y Judicial*” y la identificó como aquella que abarca todos los procedimientos que son llevados a cabo para resolver disputas o litigios entre el contribuyente y la AFIP, relacionados con la determinación de deuda en materia impositiva, aduanera y de los recursos de la seguridad.

Sin embargo, no fue suministrada documentación que detalle y describa al referido macroproceso, incluyendo cursogramas u otra representación gráfica de los circuitos vigentes de los procesos -administrativos u operativos- que abarcaran el ciclo completo de la gestión desarrollada en la materia.

**j) Proceso – Manuales de procedimientos:** Se tomó conocimiento de la existencia de un conjunto de normas con interés específico (ejemplos en Anexo I), disponibles para los agentes en la intranet de la entidad, que estandarizaban diversos aspectos de las tareas a realizar y responsabilidades de las áreas competentes en la materia.

No obstante, no se obtuvieron antecedentes de su implementación en manual de procedimientos o similar que las unificara e integrara con visión de proceso y de ciclo completo, que exhibiera los circuitos administrativos y las interrelaciones entre áreas, con un acceso amigable para los agentes, y de referencia permanente para conocer cabalmente sus deberes y responsabilidades, relacionando sus tareas con los objetivos de la organización, de modo de poder rendir cuenta.

**k) Evaluación de riesgo:** No se obtuvo evidencia de la identificación y análisis de los riesgos que pudieran afectar el logro de los objetivos de la organización en la materia, como soporte de la definición, y mantenimiento de los procesos y las actividades de control implementadas.

La DI CONT aportó una planilla de cálculo, elaborada a instancia de un requerimiento de la Subdirección General de Auditoría Interna y como antecedente para la confección del Plan Anual de Auditoría 2018, en la que obraba el resultado de una “*autoevaluación de riesgos*”, la que se observaba limitada en cuanto a la identificación integral de los riesgos a que se expone la actividad y a la efectiva consideración de los caracterizados como inherentes, a lo que se agregaba una acotada individualización de procesos y actividades de control.

En orden al objetivo de dicha evaluación y el tratamiento técnico, no puede considerarse ello en los términos de lo prescripto por la SIGEN en su Res. 172/14.

Es dable recordar que la LAFPCSPN, en su artículo 101, prescribe la responsabilidad del mantenimiento de un adecuado sistema de control interno que incluye los instrumentos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización, y en los reglamentos y manuales de procedimiento de cada organismo.

**l) Gestión de la calidad:** Si bien la entidad no contaba con un sistema de gestión de calidad que integrara a toda la organización, ha realizado acciones parciales como el dictado de instrucciones internas (por ej.: Programa de calidad institucional) y la certificación de calidad IRAM por consultora e internas sobre criterios propios para determinados subprocesos o actividades.

En la materia de la presente auditoría, no se advirtió la existencia de acciones sobre el particular, ni el establecimiento de parámetros para la evaluación de la calidad de los procesos asociados a la gestión contencioso impositiva.



## Auditoría General de la Nación

**m) Unificación de criterios en la gestión contencioso impositiva:** Los antecedentes relevados dan cuenta de distintas acciones llevadas a cabo por áreas de incumbencia, en pos de lograr la unificación de criterios en materia contencioso impositiva, tales como:

- La emisión de cuatro instrucciones generales durante el ejercicio, en relación al Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, ajuste por inflación y grupo económico respecto del Impuesto a las Ganancias, e Impuesto sobre los Bienes Personales, según lo informado, en el marco del esquema de consultas establecido por IG 7/07 AFIP (*“Formulación de consultas y acatamiento de criterios técnicos y jurídicos fijados por áreas asesoras de máximo nivel. Allanamientos o desistimiento del Fisco en causas contencioso administrativas o judiciales. Su tramitación”*).
- El desarrollo de tres *“Reuniones de Jurisprudencia- Unificación de Criterios”* organizadas por la DI CONT en el 2017, con la participación, en algunas de ellas, de la Dirección de Asesoría Técnica (SDG TLI).

Si bien se informó que la elección de temas se originó en distintas fuentes, como las consultas enmarcadas en la referida IG 7/07 AFIP, propuestas de las jefaturas y letrados patrocinantes de causas, jurisprudencia novedosa, instrucciones de trabajo impartidas y cuestiones de interés definidas a nivel institucional, no se hallaba estandarizada una metodología de relevamiento, ponderación y elección o no de las cuestiones a abordar, justificando bajo criterios objetivos la necesidad de su tratamiento.

Adicionalmente, debe mencionarse que no se habían implementado instancias predefinidas de evaluación de los resultados obtenidos a partir de las intervenciones de unificación de criterios, tanto en cuanto a la efectiva aplicación como de su impacto, como retroalimentación necesaria ante las decisiones adoptadas.

Debe hacerse salvedad respecto de la actividad de la DI PLCJ, que si bien, por un lado, colaboraba o intervenía en la proyección de instrucciones generales y, simultáneamente, actuaba como área de consulta a fin de aportar lineamientos o estrategias de carácter procesal o jurídicas en la tramitación de causas, e incluso circularizar jurisprudencia en

favor del ente entre las áreas responsables, poseía la facultad de la supervisión individual de causas –“*supervisiones de campo*” (ver 5.2.o)-, pudiendo incluir en ello la revisión de la aplicación de los criterios que se pretendía unificar en la gestión del ente.

## 5.2. Control y monitoreo de la gestión de la cartera de causas contenciosas impositivas radicadas en TFN y en sede judicial (CAF).

a) **Ejecución de la meta del indicador de gestión:** El indicador “*Índice de Litigiosidad*” (ver 4.4.b), al que la organización le estableció una meta del 43%, exhibió la siguiente ejecución según los informes de gestión aportados:

Año	DO descargadas	Apelaciones ante TFN	Nivel de cumplimiento
	Enero - Octubre (acumulado- casos)	Enero - Diciembre (acumulado - casos)	(%)
2016	1502	491	33%
2017	1568	290	19%

Tabla 5.2.a) - 1. Cumplimiento de la meta del “*Índice de de Litigiosidad*” 2016/2017 según informes de gestión de AFIP –casos-

Fuentes de datos: Informe de Gestión DO - Sistema SEFI Enero - Octubre, Enero -Diciembre (2016 y 2017). Informe Gerencial de Fiscalización. Enero – Octubre, Enero Diciembre (2016 y 2017)

Las DO descargadas en noviembre y diciembre de cada uno de los años mencionados precedentemente no fueron consideradas para el cálculo de la ejecución de la meta. El acumulado a diciembre de DO descargadas para el 2016 era de 2013 casos y para 2017 de 1834.

Si bien se informó que, entre el ejercicio base de revisión y el siguiente, se produjo el cambio de criterio de cuantificación a efectos de considerar el desfasaje temporal entre la oportunidad de emisión de la DO y la efectiva apelación del contribuyente, en orden a los plazos legales que le asisten, no fue proporcionada documentación y datos que evidencien esa justificación y su impacto –en especial respecto del 2017-.



## Auditoría General de la Nación

Se advierte que el nivel de sobreejecución que exhibe para el 2017 –19 % respecto del 43%-, a priori, no implicaba un mayor cumplimiento de la meta establecida, sino una sobrevaluación en su determinación si se considera la ejecución del 2016.

Por otra parte, no se obtuvo otra evidencia de evaluaciones (con las respectivas cuantificaciones) y reportes que identificaran los motivos que pudieron impactar en la reducción del “*índice de litigiosidad*”, tales como jurisprudencia favorable, facilidades de pago, adhesión a los beneficios de la Ley 27.260, del Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados (Sinceramiento Fiscal) u otros motivos internos o externos a la organización.

Cabe mencionar que, en el marco de la implementación de la referida Ley 27.260 (Libro II, Título I y Titulo II), a través de instrucciones generales internas, la entidad promovió el desarrollo de acciones de inducción por parte de las áreas de fiscalización con el fin de impulsar la adhesión al Régimen de Sinceramiento Fiscal y/o de regularización de aquellos contribuyentes que poseían obligaciones fiscales determinadas por acciones de la AFIP. Es así que para el 2016 y 2017 se archivaron 207 y 213 DO descargadas, respectivamente, con y sin resolución.

Por otra parte, en orden a lo señalado en **5.1.g)**, si se considerara el índice en términos de montos determinados, la situación sería la siguiente:

Año	DO descargadas	Apelaciones ante TFN	Nivel de cumplimiento
	Enero - Octubre (acumulado- montos <sup>1</sup> en Mill. Pesos)	Enero - Diciembre (acumulado - montos <sup>1</sup> en Mill. Pesos)	(%)
2016	4.408,13	3.111,37	71%
2017	5.715,77	3.265,24	57%

Tabla 5.2.a) - 1. Cumplimiento de la meta del “Índice de de Litigiosidad” 2016/2017 según informes de gestión de AFIP –montos-

<sup>1</sup> el monto indicado corresponde a conceptos de saldo a ingresar, diferencia de saldo técnico y multas

Fuentes de datos: Informe de Gestión DO - Sistema SEFI Enero - Octubre, Enero -Diciembre (2016 y 2017).

Informe Gerencial de Fiscalización. Enero – Octubre, Enero Diciembre (2016 y2017)

En tal sentido, si consideramos por ejemplo la información con relación a la Subdirección General de Operaciones Impositivas de Grandes Contribuyentes Nacionales (SDG OIGC), se advierte que el “*índice de litigiosidad*” para el 2017 ascendió a 41 %, siendo que considerando montos ello importaba el 89 %.

**b) Reporte de la gestión con trascendencia a terceros – Rendición de cuentas institucional:** En la Memoria y Balance del ejercicio 2017 de la AFIP, si bien se hizo referencia al grado de ejecución del “*índice de litigiosidad*” y a algunos aspectos vinculados a su gestión, como ser la cantidad de resoluciones DO emitidas (1.621) y el impacto que causó en la actividad fiscalizadora de la entidad la aplicación de la RG 4016/17 (AFIP) respecto a la adhesión al Régimen de Sinceramiento Fiscal, se advierte que la litigiosidad, como problemática de la entidad o desde su visión integral, no tuvo un tratamiento específico.

En materia de Estados Contables, la AFIP, en orden a lo prescripto por la Disposición CGN 71/10 y modificatorias -Manual de Cierre de Cuentas del Ejercicio Anual-, ha expuesto información de pasivos y pasivos potenciales en orden al impacto de cada cartera litigiosa respecto del presupuesto de la entidad. Al respecto, el Informe del Auditor sobre los Estados Contables al 31/12/17 -aprobado por Res 215/18 AGN-, como de ejercicios anteriores, ha expuesto distintas debilidades tanto en los procedimientos administrativos como en la información de los sistemas informáticos, que importaron la limitada certidumbre e integridad de los inventarios respaldatorios y su valuación, impactando en la información revelada, lo que implicó una significativa salvedad que integró los fundamentos de la “*opinión con salvedades*” que esta AGN expuso en sus informes.

**c) Reportes de gestión para el monitoreo:** A los efectos del monitoreo de la gestión contencioso impositiva para el 2017 de las áreas con interés específico, fueron aportados reportes originados en los distintos aplicativos de la entidad (ATENEA, SEFI, SCJ) o en información generada internamente en áreas operativas por necesidades propias (por ej.: precarga de juicios en planillas de cálculo y sentencias comunicadas), respecto de altas y



## Auditoría General de la Nación

bajas de los juicios –resultados de los fallos u otras causas-, composición de cartera por tipo de reclamo, casos de impacto institucional, tributos involucrados, distribución de cartera entre RF -equiparación-, sentencias dictadas, tiempo promedio de tramitación de juicios TFN, entre otros.

Sobre el particular, cabe señalar:

- Algunos de ellos emitidos en función de normas específicas (por ej.: IG 1/07 AFIP) y/o a instancias de necesidades operativas y competencias asignadas a la DI CONT, la DI PLCJ, o con el objetivo de dar cumplimiento a requerimientos de información específicos recibidos.

No obstante, dicha elaboración no se enmarcaba en un esquema estandarizado y normatizado de reportes de gestión que los articulara con un enfoque de ciclo completo, con criterios comunes que permitieran su integración y, en su caso, conciliaciones, evitando inconsistencias.

Es así que, bajo esta conceptualización, no se obtuvo evidencia de la normativa que defina circuitos administrativos de generación, distribución y utilización, de responsables y periodicidad de emisión y uso, de metodología para la selección de métricas o indicadores, y de criterios de exposición con distintos niveles de desagregación que diera soporte a una rendición de cuentas de la gestión en la materia.

- Los reportes en cuestión exhibían, como se señalara, información de flujos y de producción de la actividad, sin embargo no poseían un enfoque que permitiera revelar información como insumo del tratamiento integral de la litigiosidad a nivel organizacional.

Así, por ejemplo, el reporte de “*Probabilidad de éxito/fracaso en casos y montos*” de la DI PLCJ exhibía para el periodo 2013-2017 la siguiente información respecto a la forma en que concluyeron las causas:

<b>JUICIOS FINALIZADOS 01/01/2013 - 31/12/2017</b>				
<b>Tipo de sentencia</b>	<b>Casos</b>		<b>Monto Demanda</b>	
		<b>%</b>	<b>(Mill. De Pesos)</b>	<b>%</b>
<b>A Favor D.G.I.</b>	6976	43%	11.266,71	61%
<b>En Contra D.G.I.</b>	7187	44%	4.930,54	27%
<b>Otros Fallos (*)</b>	2019	12%	2.199,22	12%
<b>TOTAL</b>	<b>16182</b>	<b>100%</b>	<b>18.396,47</b>	<b>100%</b>

Tabla 5.2.c) Juicios finalizados 2013/2017 por tipo de sentencia

\* Condonación de Deuda, Cuestión Abstracta, Respecto de Terceros, Sin Fallo; con Costas firmes y no firmes ("orden causado" / "sin costas")

Fuente de datos: "Probabilidad de éxito/fracaso en casos y montos" DGI período 01/01/2013 al 31/12/2017 proporcionado por AFIP

No se obtuvo evidencia de reportes o documentos de la entidad que vincularan los resultados positivos o bajas con posibles decisiones de gestión evidenciando su impacto, y respecto a los adversos, la identificación y/o tipificación de los motivos (origen interno -en el control primario, la fiscalización y/o la gestión de causas- o externo –por ej.: deficiencias normativas, jurisprudencia adversa, etc.-), pudiendo encontrarse, mayoritariamente, disponible la información en la organización para ello.

Se agrega que las cuestiones de excepción -como desistimientos de recursos, allanamientos, consentimientos- y las instancias especiales de autorización, no poseían una exposición específica que permitiera una clara exteriorización de su magnitud, como así tampoco los costos asociados a gestión de las carteras –incluso con exposición de los montos de honorarios y otros gastos causídicos abonados (\$57,87 millones en efectivo y \$0,70 millones cancelados con Bonos de Consolidación del Estado Nacional (BOCON), Cartera Contencioso Tributaria -DGI-DGA- 2017 según DI PLCJ) y el cobro de honorarios a distribuir entre el personal – ver 4.7.- (\$ 97,30 millones devengados y \$39,31 millones ingresados por la Cartera Contencioso Tributaria -DGI-DGA- 2017- según DI PLCJ).

- Las deficiencias expuestas en los apartados previos limitan la posibilidad de monitorear a la gestión en la materia desde una visión integral y organizacional, puesto que en esencia los reportes aportaban información para el uso de los directos



## Auditoría General de la Nación

responsables de esa gestión (ej.: DI CONT) –especialmente para la supervisión jerárquica de la dependencia- y para el área del control específico (DI PLCJ).

Es así que esa información no trascendía a reportes de la entidad en su conjunto, como los de seguimiento de la planificación, motivado en la ausencia de un tratamiento relevante en planes a nivel institucional y/o de planes específicos de la materia, con los consecuentes reportes con distintos niveles de desagregación y detalle.

Conforme a lo expresado, la entidad no plantea la medición y evaluación de la eficacia, economía, eficiencia y efectividad, e incluso la calidad, en materia contencioso impositiva con una visión integral e integrada, a fin de impulsar la mejora tanto en la disminución del universo de apelaciones e impugnaciones, como la tramitación de los litigios, y, a su vez, de fortalecer las acciones tendientes a la generación de una percepción en el riesgo que desaliente la conducta irregular y litigante de contribuyentes.

**d) Consistencia entre reportes e información analítica:** A partir del informe de gestión elaborado por la SDG FIS –DO apeladas ante el TFN-, de los datos proporcionados del Módulo Contencioso del Sistema ATENEA –causas del 2017- y del registro de la DI CONT de causas ingresadas en el TFN –causas notificadas en el 2017-, se obtuvo la siguiente inconsistencia en la información sin accederse a conciliaciones o reportes que permitan identificar el detalle de motivos:

DO apeladas ante el TFN	Casos	Monto Demandado (Mill. Pesos)
Módulo Contencioso Impositivo - ATENEA	499	13.721,49
Registro de Ingreso DI CONT	371	3.640,21
Informe de Gestión - Determinaciones de Oficio - Sistema SEFI	290	3.265,24

Tabla 5.2.d) DO apeladas ante el TFN según distintas fuentes de información de AFIP

*Fuentes de datos: Inventario de Cartera Contencioso Impositiva AFIP en trámite al 31/12/2017 –Altas 2017 /DI CONT Planilla de registro de Ingresos / Informe de Gestión -Determinación de Oficio - Sistema SEFI/ Enero - Diciembre 2017*

Como se señalara, y sin perjuicio de la oportunidad y condiciones actuales para la registración de las DO y sus apelaciones ante el TFN, no se ha tomado conocimiento de la existencia de procedimientos relacionados con la conciliación de los datos expuestos.

**e) Monitoreo de la litigiosidad:** En consistencia con lo indicado respecto de la planificación (5.1.e), no se obtuvo evidencia de actividades estandarizadas de reporte y monitoreo de la litigiosidad, que contemple su análisis y evaluación a nivel organizacional, y considere aspectos tales como:

- Identificación del origen de litigiosidad, sean propios de la actividad de la entidad o por cuestiones externas (ej.: interpretación de normas legales).
- Evaluación de resultados desfavorables para el Fisco, sea por cuestiones de hecho y/o de prueba, de aplicación o interpretación de normas, o de desarrollo de la defensa del Fisco.
- Individualización de conductas litigantes del contribuyente frente a circunstancias determinadas y la proyección de su posible magnitud.
- Consideración del cobro efectivo del crédito defendido, el impacto a nivel recaudación, los costos financieros y el efecto en la percepción en el riesgo.
- Métricas e indicadores para el seguimiento de distintos hitos de la gestión.

**f) Trazabilidad de las transacciones en la información:** Asociada a la deficiencia en la visión de un proceso integral en la materia, se advirtieron disfunciones en cuanto a la gestión integral de datos, vinculando aspectos como el crédito del Fisco – su discusión contenciosa – su cancelación / incobrabilidad-, ya sea a nivel de transacción como de reportes agregados de gestión.



## Auditoría General de la Nación

En este sentido, se observó la existencia de datos provenientes de diferentes registros de información en distintos aplicativos de la entidad, utilizados por áreas con incumbencia directa e indirecta en la gestión contenciosa impositiva, con diferentes enfoques según el área usuaria y sin una visión organizacional que supere los enfoques sectoriales.

Es dable señalar que no fue aportada documental que permita identificar, respecto del proceso, en forma íntegra e integrada los procedimientos estandarizados de registración y utilización de datos -método, oportunidad, responsables de registro, consulta, autorización y/o aprobación, etc.-, las actividades de control -hitos relevantes y, en su caso, instancias de conciliación-, las acciones correctivas oportunas, y los reportes corrientes y/o de excepción. Es así que para ello ha de recurrirse a su identificación, por un lado, en la normativa interna previamente referida y, por otra, a documental de desarrollo de distintos aplicativos informáticos en cuanto a su participación en el proceso.

**g) Soporte informático:** En cuanto al principal soporte informático de la gestión de las causas contenciosas impositivas, la DI CONT, desde 2007, ha utilizado el Módulo Contencioso Impositivo del Sistema ATENEA, que se vinculaba con otras aplicaciones de la entidad. Así poseía interfaces con el Padrón Único de Contribuyentes (PUC), el Sistema Único de Parámetros de AFIP (SUPA – que aporta la codificación de conceptos), el Sistema de Administración de Recursos Humanos (SARHA) y el Sistema Único de Autenticación (SUA – para identificación de usuarios).

Sin embargo, es importante mencionar que el módulo no se encontraba integrado informáticamente con el SEFI (Sistema de Seguimiento de Fiscalizaciones) como el aplicativo que debería actuar como el principal proveedor de datos por las DO apeladas y cuyas acciones de cobro, en procura de la efectivización del crédito, debían detenerse hasta tanto concluyera la instancia contenciosa. A ello se agrega que no se planteaban instancias de conciliación entre la información de ambos sistemas o reportes originados en ellos.

Es de mencionarse, que, como se indica en el apartado **5.2.c)**, la DI CONT implementó lo que denomina “*precarga*” en planilla de cálculo, ya que la incorporación de la causa al módulo dependía del letrado asignado, con el objeto, según lo informado, de poseer conocimiento inmediato y global del flujo de demandas ingresadas en TFN, y contar con información gerencial para la toma de decisiones, como lo era asignar e identificar el RF.

En ese sentido, la Dirección, que reconoce la necesidad de integración de ambos sistemas, propuso la incorporación de esta instancia al Sistema ATENEA - pantalla de “*precarga*” de juicios contenciosos tributarios iniciados-, sin embargo, ello además de evidenciar la limitación del alta de causas, convalida la subutilización de información disponible en la organización en el SEFI.

Por otra parte, el proceso contemplado por el Módulo Contencioso Impositivo del Sistema ATENEA concluía con la registración de la finalización de la causa, sin poseer interés en la prosecución posterior del trámite hacia la cancelación de crédito –en casos de resultado positivo- y conllevando el éxito o fracaso de la gestión del ente en la materia exclusivamente en esa finalización. Ello, sin considerar conectividad informática alguna ya sea, nuevamente, con el SEFI por las acciones interrumpidas con motivo del litigio o con las instancias posteriores de cobro (por el principal de la causa u honorarios en resultados favorables) o de pago cuando las costas le habían sido adversas.

Estas instancias poseían sistemas informáticos vinculados a las acciones posteriores, sin embargo, se recurría a comunicaciones externas al ambiente informático para su impulso (por ej.: ejecución fiscal), limitando el control de la integridad de la continuidad del proceso de cada transacción que dicho ambiente podría proporcionar, lo que tampoco se sustentaba en un esquema de reportes periódicos y de conciliaciones.

Es importante mencionar que, en cuanto a la posibilidad de un desarrollo informático vinculado a la comunicación de sentencia y seguimiento del cobro del crédito involucrado, la DI CONT, planteando una posición que poseía reflejo en la limitada visión integral del proceso de la organización en los sistemas informáticos, expresó que excede



## Auditoría General de la Nación

la competencia del área entender sobre el estado de situación del crédito cuestionado, siendo la dependencia de origen de donde emanó el acto puesto en crisis, la encargada del control y cobro de la pretensión fiscal confirmada, lo que “... *una vez finalizada la interconexión ATENEA-SIGMA y ATENEA-SEFI, se podrá realizar en el seguimiento sistémico respecto de la cancelación de la acreencia fiscal.*”

**h) Soporte informático – impulsos de mejora:** En tal contexto, se informó sobre el inicio de acciones para el desarrollo de la integración de la información referida al pago de honorarios profesionales a cargo del Fisco brindada por el SIGMA y el Sistema ATENEA.

Como ha sido motivo de hallazgo expuesto por esta AGN en los Memorandos de Control Interno Contables asociados a la revisión de los Estados Contables de AFIP, el proceso de cancelación de dichos honorarios evidenciaba un limitado ambiente de control, más allá de que la Dirección de Presupuesto y Finanzas (DI PRFI), a través de la IG 1/17 DI PRFI, buscara establecer un mínimo de documental necesaria para que pudiera viabilizar la cancelación, contemplando aspectos como:

- El impulso del proceso realizado por el beneficiario, por interés propio, mediante la presentación de piezas documentales esenciales del proceso judicial -que no debían resultar ajenas a los archivos y registros de las áreas operativas-.
- Los responsables directos y jerárquicos de la tramitación de la causa originaria se encontraban a cargo de la instancia de corroboración y aprobación (incluida la declaración de ausencia de hecho perjudicial que lesione el patrimonio del Estado Nacional - Res. 1020/95 DGI) de la viabilidad de la obligación para su remisión para la puesta al pago, en actividades externas al sistema ATENEA.
- Al no poseer registración integrada entre ambos sistemas, se dispuso la inclusión de la impresión de pantalla del sistema ATENEA a una documental respaldatoria del pago, que exhibía dificultades para la individualización de la causa generadora (ej.: carpeta, expediente interno, expediente judicial).

**i) Registro en el Módulo Contencioso Impositivo del Sistema ATENEA:** Conforme a lo prescripto por la IG 03/17 AFIP, es responsabilidad primaria de los RF y jefaturas que posean la representación legal de la organización la carga inicial de juicios, y el registro inmediato y fehaciente de los cambios en sus estados procesales y novedades procesales relevantes en el Módulo de Juicios Contenciosos del Sistema ATENEA.

Además, dicha instrucción general define responsabilidades, entre los distintos niveles jerárquicos, respecto del cumplimiento de los plazos procesales, verificación de la exactitud de la carga de datos y generación de ajustes necesarios de información –aspecto a considerarse en el marco de lo expuesto en **5.2.k)**-. En dicho marco se contemplaba la supervisión de DI PLCJ con la finalidad de ser el contralor general de la información, y el seguimiento de la gestión de las dependencias y de los RF respecto de su cartera administrada.

Sin embargo, la norma no avanzaba en la definición específica de las actividades de control, incluyendo su metodología, formalización y oportunidad de ejecución, en el marco del proceso.

Por su parte, el manual de usuario del Módulo Contencioso Impositivo – Sistema ATENEA, en la interacción del aplicativo con los usuarios a partir de las respectivas interfaces, indicaba funcionalidades disponibles para áreas auditoras y/o supervisoras (por ej.: plazos procesales vencidos, validaciones para la carga de etapas procesales, historial de RF por causa, listados estadísticos estándares o según parámetros de búsqueda), no obstante no se evidenciaba una explícita articulación de ello con la citada IG 03/17 AFIP y otras normas a partir de las responsabilidades y tareas de control específicas (por ej.: supervisiones de campo). En igual sentido, lo referido en cuanto a la ausencia de manuales de procedimientos o similares que contemplara la descripción integral de las tareas, incluida la interacción con aplicativos informáticos **-5.1.j)**-.

Es importante mencionar que la DI CONT, en el marco de los relevamientos realizados por esta AGN, expresó la necesidad de ejecutar controles para detectar inexactitudes en



## Auditoría General de la Nación

la información registrada en el Módulo Contencioso Impositivo - Sistema ATENEA y mejorar su calidad a través de las distintas acciones (ej.: depuración de cartera, controles directos de jefaturas).

**j) Registro alternativo del conocimiento de las causas – DI CONT:** En oportunidad de la notificación del inicio de causas ante el TFN, la DI CONT, a través de la División Coordinación y Control (DV COCO), las registraba en planilla de cálculo a efectos de contar con información oportuna del flujo de ingresos y poseer datos para el seguimiento del registro de la causa en el Módulo Contencioso Impositivo del Sistema ATENEA.

Si bien esta tarea no formalizada constituía el interés de la dependencia por contar con información para su gestión, exhibía la limitación del soporte informático que proveía el referido aplicativo.

Cabe destacar, como se indicó en el apartado **g)** precedente, que se han aportado minutas de reuniones entre la DI CONT, DI PLCJ y el Departamento de Informática Colaborativa (DE ICOL), donde se planteaba la posibilidad de incluir la precarga mencionada en el sistema -que no se efectivizó-, sin embargo ello no daba solución a las necesidades de información con visión organizacional ni de un área en particular.

**k) Inventario de causas contencioso impositivas:** A partir de la consideración de los inventarios aportados de causas al 31/12/16 y al 31/12/17 a cargo de la DI CONT (14.598 causas al 31/12/17), se advirtió un conjunto de inconsistencias, algunas de las cuales podrían entenderse de poca materialidad desde una visión cuantitativa en casos en relación a la magnitud de la cartera, pero que poseían relevancia en cuanto a exhibir deficiencias informativas, limitaciones en las funcionalidades del sistema para evitarlas y la posible disociación de los datos registrados respecto de la realidad material de las causas. A continuación se identifican las de mayor relevancia:

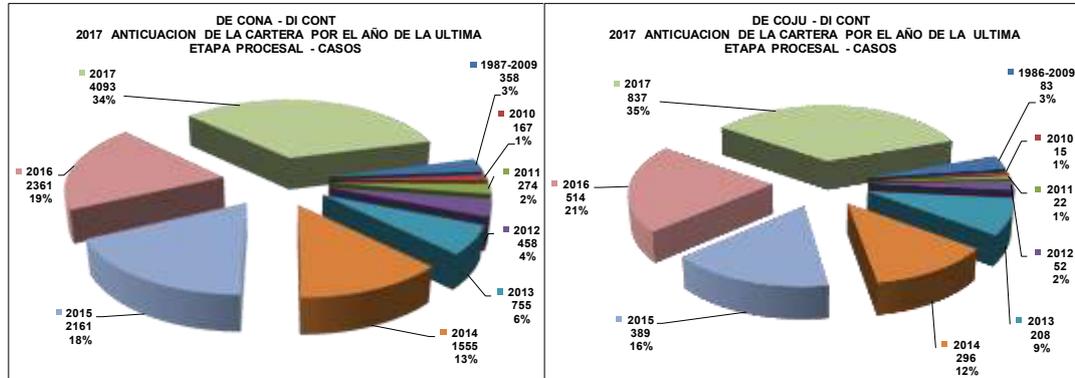
- Causas con valor nominal de demanda \$0 o inferior a \$100.- cuando el objeto de litigiosidad posee su expresión financiera (por ej.: apelación de tributos o de multas). Debe tenerse en cuenta que además de su relevancia informativa como elemento de

debate contencioso, que han sido efectivamente determinados por la organización, como en el caso de DO, impactaba en los reportes en los que la entidad rinde cuentas (por ej.: Estados Contables) y en la información de gestión (por ej.: causas de interés institucional), y era un elemento a considerar para establecer el “*interés fiscal*” para la prosecución de los trámites.

- Variación de los montos registrados de demandas y de la fecha de etapa procesal retro trayéndola sin cambiar la etapa, sin contar con trámites y reportes que exhibieran situaciones de excepción que lo justifique.
- La descripción y especificidad de determinadas etapas procesales que no permitían advertir adecuadamente la secuencialidad (por ej.: “Contestación de demanda, recurso o reclamo”, “Autos para resolver 1era instancia, TFN, Cámara o CSJN”, “Notificación sentencia 1ra. Instancia o TFN a Contestación demanda, recurso o reclamo”), al no discriminar entre etapa procesal y la instancia dentro de cada etapa, si bien la codificación numérica que como identificación de etapa posee una secuencia.
- El inventario al 31 de diciembre 2017 exhibía retrocesos de etapas procesales junto con la respectiva fecha (por ej.: “Juicio finalizado” 01/16 a “Apertura a prueba” 11/13, “Notificación de sentencia de 1ra. Instancia o TFN” 10/16 a “Contestación demanda, recurso o reclamo” 2/16).
- Variación de la etapa procesal entre ambos inventarios, pero sin registrar cambio correspondiente en su fecha (por ej.: “Demanda, recurso o reclamo interpuesto” a “Contestación demanda, recurso o reclamo” 3/8/16, “Contestación de agravios” a “Radicación en Cámara” 1/12/16).
- Causas dadas de alta en 2017 en el sistema con inicio en años anteriores.
- Considerando el inventario a diciembre 2017, se observa la siguiente situación en la anticuación de la última etapa procesal:



## Auditoría General de la Nación



Gráficos 5.2.k) DI CONT Anticipación de causas contencioso impositivas en trámite al 32/12/17  
Fuente de datos: Inventario de Cartera Contencioso Impositiva AFIP en trámite al 31/12/2017

La ausencia de acciones específicas de evaluación de carteras sobre el particular y de reportes específicos, no permiten determinar si la antigüedad relevante de las etapas procesales registradas obedecía a limitaciones en la actualización de la información o al estado real del trámite de las causas, considerando que la DI PLCJ ha informado que el tiempo promedio de culminación de causas era del orden de 4 años y 5 meses.

Es del caso señalar que el impulso de las actuaciones corresponde a la parte interesada que inicia la acción -el contribuyente mayoritariamente por apelación de determinaciones de oficio-, sin embargo lo que se encontraba en litigio era el crédito en favor del Fisco, con lo cual habría de ser de su especial interés la culminación.

**D) Asignación de causas a letrados representantes del fisco (RF):** La IG 03/17 AFIP establecía el procedimiento para la equiparación de carteras judiciales, responsabilizando a las Divisiones Jurídicas respecto de la asignación de expedientes y reasignación de causas a RF. Disponía que la composición cuantitativa de las carteras de causas contenciosas en trámite por RP debería ser equitativa, procurando que la diferencia existente entre ellas no exceda del veinte por ciento (20%) del promedio de la cartera general –considerando cada fuero en los que tramitaban las causas -, salvo motivos debidamente justificados.

Las áreas referidas, de acuerdo a sus necesidades, tenían la potestad de dar prioridad a una distribución sustentada en criterios de asignación -más allá de la distribución

equitativa de casos-, evaluando pautas tales como: importancia del asunto, aptitudes profesionales, especialización del representante fiscal y jurisdicción. Así también agregaba otros parámetros a tener en cuenta en esa distribución, tales como que a una medida cautelar se le asignará al RF que llevaba el juicio principal, o que las causas sobre multas se asignarán al RF que llevaba la causa del contribuyente.

Se informó que la DI CONT definió internamente, para la distribución de causas, una estratificación de la cartera según su instancia procesal -causas en trámite ante el TFN, en trámite por ante CNACAF y en trámite ante la CSJN- sin un seguimiento integral de la causa por RF y sin estandarización normativa.

Dos veces por año se realizaban evaluaciones de la distribución de cartera (posición al último día hábil de los meses: abril y octubre), debiendo justificarse los motivos de desvíos significativos respecto de los parámetros normatizados, sin embargo, el Módulo de Juicios Contenciosos Impositivos - Sistema ATENEA- no poseía funcionalidad específica que aporte información sobre el particular, debiendo practicarse la evaluación en forma externa.

Sin perjuicio de las responsabilidades de los niveles jerárquicos establecidas en la IG, no se advierte la definición de instancias de formalización, validación y control respecto de los informes emitidos, e, incluso, su consideración en reportes estándares periódicos de gestión.

De la información aportada del Módulo Contencioso Impositivo- Sistema ATENEA - Inventario de Cartera Contencioso Impositiva por causas en trámite al 31/12/2017, se observó:

- Distribución de causas ante el TFN – DE CONA (56 RF):
  - El 26% de los RF concentraba el 50% de las causas.
  - El 16% de los RF concentraba el 50% del monto de causas.



## Auditoría General de la Nación

- Distribución de causas ante el CAF – DE COJU (19 RF):
  - El 47% de los RF concentraba el 72% de las causas.
  - El 26% de los RF concentraba el 71% del monto de causas.

Cabe mencionar que los informes sobre la distribución equitativa de cartera aportados por el año bajo revisión –correos electrónicos junto a planillas de cálculo- carecían de mención explícita de parámetros considerados y de justificaciones, aún con fechas de corte distintas (último a noviembre 2017), que permitieran identificar motivos de los desequilibrios previamente referidos.

**m) Carpeta administrativa de las causas:** La IG 03/17 AFIP definía aspectos vinculados a la asignación de responsabilidades sobre la administración, actualización y control de las carpetas administrativas de juicios, como así también características formales de la documentación a incorporar en ella, sin advertirse en esta norma o instrucciones complementarias, profundización de aspectos vinculados a su guarda/conservación y controles, adicionales a la supervisión jerárquica a aplicar sobre su contenido y más allá del realizado por la DI PLCJ a lo fines de verificar la correspondencia de datos entre el registro del Sistema ATENEA y la documentación obrante en la carpeta.

**n) Causas de relevante significatividad:** La consideración de este tipo de causas por razones de significatividad económica o institucional a efectos informativos, exhibió un tratamiento distinto ya sea para el uso interno como a los fines de dar cumplimiento a lo establecido por la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN), en su Res. 02/00 y modificatorias.

A nivel interno, desde el año 2007, las dependencias jurídicas de la organización informan mensualmente, para conocimiento del Administrador Federal, un grupo de aproximadamente 50 causas consideradas relevantes, cuyo detalle habría de actualizarse a partir de las altas y bajas del Módulo Contencioso Impositivo - Sistema ATENEA-.

Al 31 de diciembre de 2017, la DI CONT informaba 46 causas, de las cuales 30 correspondían al DE CONA y 16 al DE COJU, siendo 21 casos por significatividad de monto involucrado de demanda y 25 por “*relevancia institucional*”.

La DI PLCJ informó que era facultad de cada área jurídica determinar dentro de su cartera de juicios cuales se consideraban relevantes para el organismo.

Según se informara, la DI PLCJ intervenía a los efectos de constatar su cumplimiento, por medio de controles específicos, a partir de los datos del sistema (altas y bajas), respecto de los juicios informados por las áreas jurídicas como relevantes y, de corresponder, solicitaba a las mismas la actualización de la tipificación registrada.

Sin embargo, no se obtuvo evidencia de un estándar normativo que estableciera la existencia del informe, las obligaciones correspondientes, la definición de parámetros de significatividad específicos, como así tampoco un tratamiento especial de su litigiosidad, y de reporte, monitoreo y supervisión específica considerando su calificación como relevante, con independencia de que en el devenir de lo actuado tanto el RF como la supervisión o la DI PLCJ pudieran realizar una consideración especial -aspecto que no fue factible evaluar por esta AGN por la limitación al alcance descripta en 3. para acceder a la documental de las causas en sede de la entidad.

Por otra, para el caso, previamente referido, de obligación de informar las causas relevantes a la PTN (según Res. 04/16 PTN específica para el ejercicio) y según normativa de AFIP en tal sentido -IG 1/10 SDG ASJ y sus modificatorias (6/10, 2/16 SDG ASJ)-, se consideraba “*de relevante significación económica*” a aquellas cuya pretensión de contenido patrimonial alcanzaba o superaba los \$10 millones y las que por la importancia, novedad o complejidad del tema debatido o notoriedad de la parte involucrada, poseían o podían poseer una destacada trascendencia fiscal según criterio de las dependencias jurídicas. Al respecto, no se han aportado las comunicaciones efectuadas ni documentación de controles sobre el cumplimiento de la obligación.



## Auditoría General de la Nación

**o) Supervisión de la cartera contencioso impositiva:** La DI PLCJ realizaba tareas de supervisión sobre la cartera contencioso impositiva, respecto de la gestión de los RF en las causas y de la exactitud de la información registrada en el Módulo Contencioso Impositivo del Sistema ATENEA, enmarcadas en un “*Manual de Supervisiones*” de uso interno y sin aportarse acto administrativo de estandarización.

Dicho manual aludía a la necesidad de contar con información actualizada y confiable, en atención a que las inconsistencias afectaban la certeza e integridad de los Estados Contables del Organismo.

El manual tipificaba dos tipos controles, las supervisiones “*de campo*” que implicaban la revisión integral con el objeto de evaluar el desempeño del RF (carpeta administrativa y/o en sede de tribunal actuante) y control de datos para verificar su registro informático, y la supervisión “*informática*” destinada a la detección de errores, inconsistencias u omisiones en la carga de datos al sistema.

Sin embargo, el manual no avanzaba en definiciones respecto a la planificación del tipo de supervisión y el alcance que había de poseer, considerando documentación para respaldar las decisiones (motivación de las supervisiones), ponderación de relevancia o significatividad de las muestras realizadas para las revisiones a realizar, entre otras, como base para orientar el control que conllevaba la supervisión.

En tal sentido, respecto de las supervisiones efectuadas en el 2017, más allá de ciertos antecedentes aportados (cronograma de actividades y planillas de cálculo de casos relevados) y la descripción, incluida en los informes de ejecución, de la situación previa de la cartera a relevar, no se ha obtenido evidencia documental que justificara la procedencia de los controles realizados, en el marco de facultad específica de supervisión del área.

La Dirección informó que, para la ejecución de las funciones que importaban las supervisiones en trato, contaba con un plantel de tres agentes el año bajo revisión.

Cabe señalar que no se obtuvo evidencia de la aplicación de una metodología institucional que exhiba la evaluación de puestos de trabajo, los recursos humanos disponibles y su carga laboral, y, consecuentemente, la suficiencia o no de los agentes asignados.

La información proporcionada sobre las supervisiones de campo da cuenta de la magnitud y el impacto que podía poseer el presente tipo de control considerando la cuantía de las carteras contencioso impositivas.

La DI PLCJ, con facultades de supervisión sobre todas las carteras contenciosas impositivas y aduaneras administradas por las distintas dependencias jurídicas de la AFIP (metropolitano e interior), durante el 2017 efectuó:

- 4 supervisiones de campo -81 causas compulsadas, siendo 44 impositivas (27 con desactualizaciones) y 37 aduaneras (el total con desactualizaciones)-,
- 18 supervisiones informáticas -249 desvíos informados, 51 en causas impositivas y 198 en aduaneras con errores / desactualizaciones (incluyen correcciones de desvíos detectados por la SDG AUI y SIGEN, como de cruces de información del TFN –ver **5.2. p)**-.

Entre ellos, durante el 2017, sobre la cartera contenciosa impositiva de la DI CONT (14.598 casos - \$60.373,55 millones al 31/12/17) se efectuaron dos supervisiones informáticas sobre la cartera del DE CONA, y una supervisión de campo respecto de la cartera de DE COJU -tema debatido: impuesto a las ganancias – ajuste por inflación-, considerando dichas carteras, como ya se señaló, las más relevantes de la entidad. Al respecto, de la información aportada surge:

- Supervisiones de campo sobre cartera de causas de DE COJU: De 83 causas identificadas por el criterio de selección (45% del monto nominal total de demanda de la cartera), se supervisaron 15 causas en trámite, identificando en 9 desactualización y/o falta de carga de etapas procesales en el sistema de acuerdo a las actuaciones de los expedientes, y en 6 casos no obraba constancias en las carpetas administrativas de actuaciones realizadas (ej.: depósito de honorarios, presentación



## Auditoría General de la Nación

de alegatos, traslados de recurso interpuesto). Por su parte, 14 causas, con etapa procesal “finalizado” registrada en el sistema, no fueron supervisadas por no encontrarse en letra disponible para su revisión o hallarse en archivo en los tribunales respectivos.

- Supervisiones informáticas: Se impulsó la actualización de la etapa procesal de 47 causas en el Módulo Contencioso Impositivo del sistema ATENEA.

Es importante señalar que la DI PLCJ informó que no se realizan supervisiones de campo sobre cartera de causas radicadas en TFN, debido a que dicho Tribunal sólo permite la compulsa de las causas a los representantes del Fisco (RF) a cargo. No obstante, el “*manual de supervisión*” no contempla la alternativa de una revisión de cartera individual por RF con el acompañamiento para su revisión en sede del TFN o presentación institucional ante el Tribunal del letrado revisor por el interés propio del Organismo como parte del litigio.

Ha de resaltarse que, a partir de los desvíos detectados, según lo informado, en esencia surgía la instrucción de rectificación de los registros, sin que se evidenciara otra instancia de un tratamiento integral de la problemática a partir de la identificación, tipificación y ponderación de desvíos que importe la mejora de los procesos.

Es dable señalar que, debido a la limitación al alcance producida por la interposición del secreto fiscal según lo indicado en 3., no pudo accederse a la identificación de los casos (causas y desvíos) a efectos de relevar su regularización.

Lo expuesto exhibe lo limitado de la intervención de la presente actividad de control respecto de la gestión y registración de las carteras contencioso impositivas.

**p) Otras actividades de control:** La DI PLCJ informó que en el transcurso del 2017 colaboró con el DE CONA, impulsando la intervención del Departamento Informática Colaborativa, a fin de efectuar el cruce de la información de un lote 3990 causas

contenciosas en trámite ante TFN aportado por la Subsecretaría de Ingresos Públicos y el inventario obrante en el Sistema ATENEA.

A partir de ello, se identificaron en el sistema de la AFIP 3.816 en trámite y 26 como finalizados, y no fueron identificados 148 causas del listado de la Subsecretaría.

Esta actividad no resultaba una práctica corriente de la AFIP, siendo ejecutada a solicitud de la referida entidad, y, según lo informado, sólo se limitó a individualizar aquellos expedientes registrados en el Módulo Contencioso del Sistema ATENEA, sin aportarse antecedentes de actividades posteriores de conciliación y, en su caso, regularización.

## **6. RECOMENDACIONES**

### **6.1. Planificación de la gestión de la cartera de causas contenciosas impositivas radicadas en TFN y en sede judicial (CAF).**

**a) Políticas y lineamientos organizacionales para la gestión:** Establecer, en forma explícita, políticas y lineamientos específicos para el tratamiento de la litigiosidad del organismo y la gestión de la cartera contencioso impositiva.

**b) Interacción de planes institucionales:** Implementar, en la metodología de planificación organizacional, la integración e interrelación de los distintos planes institucionales.

**c) Planificación de las áreas con competencia en la gestión de carteras contencioso impositivas:** Formular planes que contemplen la actividad de las áreas con competencia en la gestión de carteras contencioso impositivas.

**d) Lineamientos del PF 2017 sobre la reducción de la litigiosidad:** Incorporar en el PF lineamientos específicos tendientes a la identificación, evaluación y reducción de la litigiosidad originada en las acciones de fiscalización.



## Auditoría General de la Nación

- e) **Tratamiento de la litigiosidad:** Estandarizar normativamente el tratamiento integral de la litigiosidad con visión organizacional y de “*ciclo completo*”.
- f) **Indicador de gestión:** Formular indicadores que exhiban integralmente la gestión contencioso impositiva, a efectos de su planificación y monitoreo, soportado en la metodología estandarizada.
- g) **Meta del indicador de gestión:** En el marco de la recomendación del apartado precedente, establecer, en la metodología de planificación institucional, pautas específicas para la determinación de metas de indicadores determinados y su documentación.
- h) **Iniciativas de mejora de la gestión:** Considerar dentro del PG las iniciativas de mejora en la materia que, a partir del presente informe, se determinen.
- i) **Proceso – Mapeo de procesos:** Mapear los procesos asociados a la gestión objeto de la presente auditoría con visión de “*ciclo completo*”.
- j) **Proceso – Manuales de procedimientos:** Implementar manual de procedimiento o similar que unifique e integre las normas de procedimientos existentes, y estandarice la totalidad de los procedimientos con visión de “*ciclo completo*”.
- k) **Evaluación de riesgo:** Practicar la evaluación de riesgo e implementación de las actividades de control, en virtud de las prescripciones de la normativa emitida por la SIGEN.
- l) **Gestión de la calidad:** Implementar un sistema de gestión de la calidad que contemple la actividad objeto de auditoría.
- m) **Unificación de criterios en la gestión contencioso impositiva:** Estandarizar normativamente la metodología de selección de temas y de planificación de las acciones de unificación de criterios, y el monitoreo de los resultados obtenidos.

## **6.2. Control y monitoreo de la gestión de la cartera de causas contenciosas impositivas radicadas en TFN y en sede judicial (CAF).**

**a) Ejecución de la meta del indicador de gestión:** Establecer, en el marco de las recomendaciones expuestas en los apartados **6.1. f)** y **g)**, la metodología estandarizada que contemple el sistema de información, los reportes, y las instancias de evaluación y justificación de desvíos de la ejecución de la meta –con visión de casos e de implicancia financiera-.

**b) Reporte de la gestión con trascendencia a terceros – Rendición de cuentas institucional:** Exponer la rendición de cuentas integral de la gestión en la materia en reportes hacia terceros interesados.

**c) Reportes de gestión para el monitoreo:** Estandarizar normativamente un esquema integral de reportes de gestión en la materia que permita el monitoreo organizacional de la gestión litigiosa –incluyendo información con distintos niveles de agregación y desagregación-.

**d) Consistencia entre reportes e información analítica:** En el marco de la recomendación del apartado precedente, establecer la articulación de reportes con contenido común de forma de impedir inconsistencias.

**e) Monitoreo de la litigiosidad:** Estandarizar normativamente, en correlación con lo recomendado en el apartado **5.1.e)**, las actividades de monitoreo de la litigiosidad de la entidad, considerando acciones de mejora continua.

**f) Trazabilidad de las transacciones en la información:** Adoptar una visión integral del proceso en la materia –con enfoque de “*ciclo completo*”- a efectos de que la información disponible exponga la trazabilidad de las transacciones individuales como de los reportes de gestión.



## Auditoría General de la Nación

**g) Soporte informático:** Integrar informáticamente los distintos aplicativos disponibles en la entidad con interés en la materia, siguiendo la recomendación del apartado precedente.

**h) Soporte informático – impulsos de mejora:** A la luz de la consideración conjunta de los distintos hallazgos del presente informe, evaluar la situación integral del soporte informático del proceso bajo el concepto de “*ciclo completo*”, y planificar e impulsar proyectos de mejora.

**i) Registro en el Módulo Contencioso Impositivo del Sistema ATENEA:** Enfatizar, en la evaluación recomendada en el apartado precedente, la maximización del uso de información disponible o que la entidad pudiera obtener de terceros (por ej.: TFN), limitando la carga manual de los RF, e implementando actividades de control determinadas a partir de la evaluación de riesgo en los procesos y estandarizadas normativamente, de forma de contar con información de calidad.

**j) Registro alternativo del conocimiento de las causas – DI CONT:** Evitar el uso de registros alternativos o, en su caso, habilitarlos transitoriamente bajo esquemas básicos de seguridad hasta tanto se realicen ajustes estructurales de sistemas y/o de procesos.

**k) Inventario de causas contencioso impositivas:** Establecer actividades de control y rectificaciones en el Módulo Contencioso Impositivo del Sistema ATENEA, a efectos de evitar situaciones como las descritas en **5.2.k)** y de rectificar inconsistencias del inventario. Adicionalmente, prestar especial atención a la anticuación de las etapas procesales considerando que, mayoritariamente, las causas se relacionan con crédito pretendido por la AFIP.

**l) Asignación de causas a letrados representantes del fisco (RF):** Desarrollar, en el Módulo Contencioso Impositivo del Sistema ATENEA, funcionalidades tendientes a controlar y monitorear la asignación de causas a partir de los parámetros preestablecidos, y estandarizar reportes y evaluaciones que incluyan la justificación de desvíos.

**m) Carpeta administrativa de las causas:** Estandarizar, en las normativas, aspectos vinculados a su guarda/conservación y controles.

**n) Causas de relevante significatividad:** Estandarizar actividades de tratamiento, reporte y monitoreo específicos para causas de relevante significatividad, identificadas según parámetros preestablecidos.

**o) Supervisión de la cartera contencioso impositiva:** En simultáneo a la adopción de rectificaciones estructurales en sistemas y en el proceso, fortalecer las actividades de supervisión considerando su estandarización normativa integral, la evaluación de los recursos asignados y el efecto de los resultados obtenidos en rectificación de conductas de responsables (incluido el régimen sancionatorio) y el impulso de mejoras.

**p) Otras actividades de control:** Estandarizar conciliaciones periódicas de los datos de la entidad con información de otros organismos públicos con interés específico en la materia y realizar el debido seguimiento de sus resultados.

## 7. CONCLUSIÓN

Como consideración inicial y tal lo expuesto en el apartado **5.2.c)**, cabe señalar que la entidad no planteaba la medición y evaluación de la eficacia, economía, eficiencia y efectividad, e incluso de la calidad, de su gestión en materia contencioso impositiva.

A priori, ello surge como lógica consecuencia de la ausencia de un tratamiento significativo de la litigiosidad –identificando y analizando su origen, e interviniendo en su minimización-, y de la consecuente gestión de la cartera de causas, tanto en la planificación institucional como en una planificación específica –de la cual no se obtuvo evidencia-. Tal lo expresado, en forma detallada, en el apartado **5.1.**, en cuyos acápites se contemplan cuestiones de los distintos niveles de planificación, desde lo estratégico hasta lo operativo.



## Auditoría General de la Nación

Es importante resaltar que la debilidad de planificación referida actúa como una limitación muy significativa en la evaluación de las actividades de planificación y control implementadas respecto de la cartera de causas contencioso impositivas, en cuanto a su aptitud para conducir la gestión en la materia hacia un desempeño esperable –tal lo enunciado en el objetivo de la presente auditoría-. Sin embargo, lo indicado en el párrafo precedente no constituye la única limitante de la evaluación, puesto que se advirtieron, adicionalmente, hallazgos de relevancia en cuanto al monitoreo y control de la gestión, tal lo expuesto en el apartado **5.2**.

Dichos hallazgos exhiben, por un lado, la falta de información de la gestión a disposición de terceros interesados y, por otro, la ausencia de un esquema estandarizado de reportes gerenciales, con información -agregada y desagregada- de calidad, soportada en aplicaciones informáticas que aporte certeza y trazabilidad a las transacciones bajo la perspectiva de ciclo completo, que permita el debido monitoreo y control en distintas instancias organizacionales.

Como se señalara en el párrafo introductorio del apartado **5.**, los hallazgos expuestos en el presente informe exhiben debilidades y disfunciones de gestión que guardan similitud con las expuestas en los informes de esta AGN referidos en **4.8** y, especialmente, respecto del informe de auditoría aprobado por Res. 245/10 AGN que poseía el mismo objeto de auditoría que la presente revisión.

En este último caso, es dable indicar que no se produjeron avances significativos en aras de regularizar las cuestiones oportunamente puntualizadas por esta AGN, lo que importa la necesidad de una reevaluación integral de la materia, contemplando las recomendaciones enunciadas en **6.**, en orden a diseñar e implementar una solución que

contemple actividades de planificación y control que permitan conducir la gestión hacia un desempeño eficaz, eficiente, económico y efectivo.

**BUENOS AIRES, 25 de febrero de 2021**

Alejandro Luis MÉNDEZ CERZUELA  
Jefe del Departamento  
de Control de Ingresos Públicos  
AUDITORIA GENERAL DE LA NACION



**ANEXO I**

**Normas y pautas de trabajo que regulan la actividad**

- **Instrucciones Generales 9/92, 02/04 y 01/10 (DGI):** Comunicación de sentencias.
- **Instrucción General 6/06 (AFIP):** Tramitación de consultas y envío de información. Juicios de relevancia institucional.
- **Instrucción General 7/07 (AFIP):** Formulación de consultas y acatamiento de criterios técnicos y jurídicos fijados por áreas asesoras de máximo nivel. Allanamiento o desistimiento del Fisco en causas contencioso administrativas o judiciales.
- **Instrucción General 828/08 (DI PYNF) y complementarias:** Proceso de Fiscalización, intervención penal y determinación de oficio.
- **Comunicado 1/09 (SDG PLA):** Solicitud de colaboración en normas internas.
- **Disposiciones 42/09 (AFIP) y 4/13 (SDG PLA), Instrucción General 1/13 (SDG PLA):** Procedimiento de Planificación.
- **Disposición 446/09 (AFIP):** Definición, alcance y competencia para la emisión de actos y reglamentos.
- **Disposiciones 322/12 (AFIP) y 213/12 (SDG PLA):** Programa de Calidad Institucional.
- **Disposición 481/15 (AFIP):** Mapa de Procesos AFIP.

- **Instrucción General 2/16 (SDG ASJ):** Procuración del Tesoro de La Nación, obligatoriedad de comunicación de acciones judiciales relevancia económica o institucional.
- **Decreto 434/16:** Plan de Modernización del Estado.
- **Decreto 336/17:** Lineamientos para la redacción y producción de documentos administrativos.
- **Decreto 891/17:** Buenas Prácticas en Materia de Simplificación.
- **RG (AFIP) 3587/14, 3827/16, 4057/17, 4099/17 y 4166/17:** Regímenes Generales de facilidades de pago vigentes en 2017.
- **Instrucción General 3/17 (DI PLCJ):** Pautas procedimentales para juicios contenciosos tributarios (en materia impositiva, aduanera y de los recursos de la seguridad social) y juicios contenciosos no tributarios (sin efecto por **IG 7/18 - DI PLCJ-** del 13/9/18).
- **Instrucción General 7/17 (DI PLCJ):** Supervisión de Juicios Contenciosos Tributarios en materia Impositiva y Aduanera contenciosos de los recursos de la seguridad social y contenciosos no tributarios.
- **Instrucción General 15/17 (AFIP):** Solicitud de autorización para no articular recurso extraordinario federal o el de demanda por denegatoria de queja.
- **Instrucciones Generales sobre sentencias con especificidad temática vigentes en el 2017 emitidas por distintas dependencias de la entidad** (por ej.: Imp. a la Ganancia Mínima Presunta, Imp. a las Ganancias, Imp. sobre los Bienes Personales).



## ANEXO II

### Funciones estructurales asignadas a áreas organizacionales

- **Dirección de Contencioso** - de la Subdirección General de Técnico Legal Impositiva –SDG TLI-: representar y patrocinar al Fisco Nacional en los juicios de contenido tributario en que la Repartición sea parte, así como también en aquellos de materia penal tributaria en que la Repartición sea parte querellante.
- **Dirección de Planificación y Control Judicial –DI PLCJ-** de la Subdirección General de Asuntos Jurídicos -SDG ASJ-: entender en la elaboración de los planes y normas y procedimientos relativos a la gestión judicial del Organismo, salvo en materia penal tributaria. Asimismo, proponer la unificación de criterios aplicables a las acciones en las cuales el Organismo sea parte.
- **Dirección de Coordinación y Evaluación Operativa –DI CEOP-** de la Dirección General Impositiva –DGI-: asistir a la Dirección General Impositiva en el análisis y eventual reforma de los procesos inherentes a su gestión operativa, propiciar la aplicación uniforme de las normas, procedimientos y criterios que se aplican en las áreas operativas, impulsar el dictado de normas tendientes a optimizar la gestión operativa, intervenir en la formulación de metas y objetivos vinculados con la gestión de recaudación a cargo de la Dirección General Impositiva.
- **Dirección de Coordinación Técnica y Evaluación de la Gestión de Fiscalización -DI CTEF-** de la Dirección General Impositiva –DGI-: asistir a la Dirección General Impositiva en la revisión y unificación de las normas, procedimientos y criterios técnicos y legales, de los procesos a cargo de las áreas operativas, entender en el análisis y evaluación de estrategias de generación de riesgos más adecuadas respecto de actividades relevantes y/o novedosas, a fin de establecer las hipótesis de incumplimiento y posibles brechas de evasión, entender

en la generación y difusión de las estrategias de percepción de riesgo, de acuerdo a las temáticas analizadas y supervisar su aplicación, propiciar la aplicación uniforme de normas, procedimientos y criterios que aplican las unidades operativas con incumbencia en materia técnica y legal, como así también en los procesos de investigación, fiscalización, revisión y recursos y jurídica, intervenir en el seguimiento de las acciones requeridas para dar solución a problemáticas planteadas por las áreas operativas, impulsar el dictado de normas tendientes a optimizar la gestión operativa, intervenir en la formulación de metas y objetivos vinculados con la gestión técnico jurídico y, de los procesos de investigación, fiscalización, revisión y recursos, y jurídica.

- **Subdirección General de Planificación (SDG PLA):** asistir al Administrador Federal de Ingresos Públicos en todo lo concerniente a la formulación y desarrollo de la planificación y en la evaluación de la gestión.
- **Subdirección General de Fiscalización (SDG FIS):** asistir al Administrador Federal de Ingresos Públicos en las tareas de coordinación y el seguimiento de las políticas, criterios, planes y programas relativos a la fiscalización.
- **Subdirección General de Asuntos Jurídicos (SDG ASJ):** asistir al Administrador Federal de Ingresos Públicos en todo lo concerniente al análisis, interpretación y asesoramiento de los asuntos de carácter jurídico; en la elaboración de normas generales reglamentarias e interpretativas que incluyan cuestiones de derecho; en las actividades relacionadas con el control de los juicios y respecto de las acciones contenciosas.
- **Subdirección General de Recaudación (SDG REC):** asistir al Administrador Federal de Ingresos Públicos en las tareas de coordinación y seguimiento de las políticas, planes, normas y sistemas relativos a la recaudación.



# Auditoría General de la Nación

## ANEXO III

### DESCARGO DE AFIP



Administración Federal de Ingresos Públicos  
2021 - AÑO DE HOMENAJE AL PREMIO NOBEL DE MEDICINA DR. CESAR MILSTEIN

Nota

Numero: NO-2021-00177816-AFIP-SDGCTI

CIUDAD DE BUENOS AIRES  
Jueves 25 de Febrero de 2021

Referencia: EX-2020-00873319- -AFIPSGDIADVCOAD# SDGCTI - AGN Respuesta Nota N° 41/20 CSCSFyR.

A: Lic. Marta Graciela DE LA ROSA (AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN).

Con Copia A:

---

De mi mayor consideración:

Me dirijo a usted en respuesta a su Nota N° 41/20 CSCSFyR, mediante la cual se remitiere el Proyecto de Informe de Auditoría referido a las "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".

Al respecto, a efectos de brindar las aclaraciones o comentarios solicitados, se acompaña la respuesta brindada por la Subdirección General de Asuntos Jurídicos de esta Administración Federal, en tres (3) documentos -como archivos embebidos- identificados como "IF-2021-00092663-AFIP-DVSIJIN#SDGASJ", "NO-2021-00161925-AFIP-SDGASJ" y "Actuación N° 415/2018-1".

A LA SRA. AUDITORA GENERAL DE LA NACIÓN

Lic. Marta Graciela DE LA ROSA

S \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ D

Sin otro particular saluda atte.

Digitalizado por SGE AEP  
De acuerdo con el artículo 17 de la Ley 17.247, de 1967, y el artículo 17 de la Ley 17.247, de 1967, y el artículo 17 de la Ley 17.247, de 1967.  
Código de Comercio 17.247, de 1967, y el artículo 17 de la Ley 17.247, de 1967.

CAPELLI, JUAN  
Subdirector General  
Subdirección General de Coordinación Técnica Institucional  
Administración Federal de Ingresos Públicos

Digitalizado por SGE AEP  
De acuerdo con el artículo 17 de la Ley 17.247, de 1967, y el artículo 17 de la Ley 17.247, de 1967, y el artículo 17 de la Ley 17.247, de 1967.  
Código de Comercio 17.247, de 1967, y el artículo 17 de la Ley 17.247, de 1967.



# Auditoría General de la Nación



Administración Federal de Ingresos Públicos  
2021 - AÑO DE HOMENAJE AL PREMIO NOBEL DE MEDICINA DR. CESAR MILSTEIN

## Informe

Número: IF-2021-00092663-AFIP-DVSJTN#SDGASJ

CIUDAD DE BUENOS AIRES  
Viernes 29 de Enero de 2021

Referencia: Actuación N° 415/2018 Proyecto de informe de Auditoría 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.

Se remite en archivo embebido el informe producido por esta División Supervisión de Juicios Contenciosos Tributarios y no Tributarios para su conformidad y pase a la Dirección de Coordinación Judicial a los fines de la prosecución del trámite.

Logo Agencia AFIP  
DE INGRESOS PÚBLICOS, ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS  
Calle 520 21-3 1114-0-0180

**SARAKE, ADELA GLOREA**  
Jefa de División  
División Supervisión de Juicios Contenciosos Tributarios y No Tributarios  
Administración Federal de Ingresos Públicos

Logo Agencia AFIP  
DE INGRESOS PÚBLICOS, ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS  
Calle 520 21-3 1114-0-0180

Asunto: Actuación N° 415/2018  
Proyecto de Informe de Auditoría  
"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".

Atento a la intervención conferida por la Subdirección General de Asuntos Jurídicos se formulará respuesta a aspectos abordados en el Proyecto de Informe de Auditoría referenciado en el asunto que enmarcan en la competencia de la Dirección de Coordinación Judicial, los cuales se encuentran contenidos en los puntos que se detallan a continuación:

#### **5. Hallazgos de Auditoría**

##### **5.1. Planificación de la gestión de la cartera de causas contenciosas impositivas radicadas en TFN y en sede judicial (CAF).**

- **Inciso h) Iniciativas de mejora de la gestión.**

En lo que se refiere a las mejoras de los procesos internos y sistemas vinculados a la gestión contencioso impositiva cabe mencionar que, sin perjuicio de las iniciativas oportunamente informadas, el Módulo de Juicios Contenciosos del sistema Atenea permite la identificación de las causas de relevancia institucional o económica. Dicha opción -incorporada en el año 2008- permite, a partir de que las áreas operativas tienen a su cargo la registración del carácter relevante de dichos procesos, efectuar el relevamiento mensual de los juicios que revisten dicha calidad a través de la funcionalidad "menú Estadísticas".

Al respecto, se agrega el dictado de la IG-2019-7-E-AFIP-AFIP -sustitutiva de la IG N° 6/06 AFIP- que establece pautas procedimentales para el tratamiento de las causas de relevancia institucional en lo que se refiere a consultas, información de novedades procesales y registro de las mismas en los sistemas informáticos y que resulta de aplicación obligatoria para las áreas jurídicas con competencia en la tramitación de juicios contenciosos.

##### **5.2. Control y Monitoreo de la gestión de la cartera de causas contenciosas impositivas radicadas en TFN y en sede judicial (CAF)**



## Auditoría General de la Nación

- **Inciso c) Reportes de gestión para el monitoreo.**

Tal como señala el Organismo Externo uno de los mecanismos de monitoreo de la gestión en materia de juicios contenciosos es la elaboración de reportes estadísticos. Al respecto se informa que, en la actualidad, como iniciativa de mejora de los procesos internos de gestión, la Dirección de Coordinación Judicial ha otorgado a dicha actividad un enfoque que apunta al análisis de resultados de acuerdo a la cuestión objeto de los litigios, habiendo establecido inicialmente una nómina de temas que resultan relevantes para el Organismo en función de su complejidad.

En esa línea, si bien los resultados se calculan con distintos niveles de desagregación respecto de cada tema seleccionado, se impulsa el análisis de los casos con resultado adverso a los intereses del Fisco a los fines de determinar las cuestiones de hecho o de derecho que lo motivan, en pos del fortalecimiento de los argumentos defensoristas del Fisco y/o de la reformulación de estrategias procesales.

Independientemente de que dichos informes son circularizados a la Dirección de Planeamiento y Análisis de Gestión y a las dependencias que tienen a su cargo cartera de juicios contenciosos, el tratamiento de los temas se aborda con la intervención de distintas áreas del Organismo de acuerdo a sus competencias, de manera de posibilitar la integración y unificación de criterios y a efectos que los mismos sirvan como elemento de toma de decisiones de gestión sin que su utilidad resulte limitada a las áreas de control.

- **Inciso g) Soporte informático.**

Con relación a lo señalado en el Proyecto en el sentido que el Módulo Contencioso Impositivo del sistema Atenea concluye con la finalización de la causa sin considerar las instancias posteriores de cobro o de pago, cabe señalar que, sin perjuicio de encontrarse pendiente su interconexión con los sistemas SEFI y SIGMA, el proceso contemplado en dicho módulo contempla la registración del cobro de honorarios e intereses y costas del proceso -con posterioridad a la finalización de la causa-. Prevé, asimismo, el registro del pago de dichos conceptos en tanto tienen incidencia en los saldos que componen los Estados Contables del Organismo.

- **Inciso k) Inventario de causas contencioso impositivas.**

Respecto de las inconsistencias de información de los inventarios de causas contenciosas observadas por el órgano auditor vinculadas a la existencia de causas con valor nominal de demanda \$ 0 o inferior a \$ 100 cuando el objeto de litigiosidad posee expresión financiera, se señala que en las supervisiones que se desarrollan en materia de juicios contenciosos se pone especial énfasis en la necesidad de que los datos económicos y financieros de los juicios se encuentren correctamente registrados

a los efectos de evitar distorsiones en la información de los inventarios de los estados contables, instruyendo a las áreas jurídicas proceder en tal sentido.

En esa línea, en el transcurso del año 2020, en el marco de un relevamiento de causas cuyo objeto procesal se vincula a "Precios de transferencia" se han detectado casos que responden a un tipo de proceso de contenido económico y no registran monto nominal demandado en el sistema. Consultada el área a cargo de los mismos - Dirección de Contencioso- ésta informó que en dichos juicios tal circunstancia obedece a que la determinación de oficio no arrojó impuesto a ingresar por parte del contribuyente dado que disminuye el saldo declarado oportunamente por la actora, por lo cual no procede la carga de un monto en expectativa que no sería eventualmente cobrable.

Por su parte, las variaciones que pudieran presentarse en los montos registrados de demandas, fechas de etapa procesal o retrocesos en el historial procesal de los juicios así como las variaciones en la clasificación contable de las causas, responden -en principio- a la intervención de áreas de control como la Dirección de Coordinación Judicial o la Subdirección General de Auditoría Interna o bien a rectificaciones producidas por los representantes fiscales con motivo de la comisión de errores involuntarios en la carga de la información.

En lo que respecta a la antigüedad de las etapas procesales registradas en el sistema cabe señalar que la actualización de datos en el Módulo de Juicios Contenciosos del Sistema ATENEA no es una acción discrecional de los Representantes Fiscales a cargo de los juicios, sino que -por el contrario- la misma reviste el carácter de obligatoria y se encuentra sujeta a controles de las Jefaturas respectivas, quedando fuera de la órbita de competencia de la Dirección de Coordinación Judicial la instrumentación de sanciones en tal sentido.

Por último, la diferencia entre las fechas de alta en el sistema y de inicio del proceso responde en algunos casos al tiempo transcurrido entre el inicio del expediente y la notificación al Organismo de la radicación del juicio. Cabe recordar que el sistema asigna automáticamente el año del juicio en que se produce el alta del mismo en el sistema permitiendo la carga de un expediente de hasta tres años de antigüedad.

- **Inciso I) Asignación de causas a letrados representantes del Fisco (RF)**

Respecto al volumen de la composición de la cartera de los representantes fiscales cabe aclarar que en su análisis se consideran las particularidades operativas de las áreas. En tal sentido, se señala que en el año 2017 el Departamento Contencioso Administrativo informó que más allá de la distribución matemática, existen elementos a ponderar que exceden el marco de la mera confrontación numérica y que resultan determinantes a la hora de la distribución del trabajo, tales como el tipo de juicio en debate, el objeto litigioso, la complejidad técnica y jurídica que involucra el proceso, etc. considerando además, la estratificación por etapas (Tribunal de grado – Alzada –



## Auditoría General de la Nación

CSJN), a todo lo cual se suman las circunstancias que generan notables fluctuaciones en la cartera tales como -en referencia a dicho período- los trámites de condonación de sanciones, regularización de obligaciones impositivas y exteriorización y sinceramiento fiscal.

- **Inciso o) Supervisión de la cartera contencioso impositiva**

Con relación a lo señalado respecto de la imposibilidad de realizar supervisiones de campo sobre la cartera de juicios radicadas en el Tribunal Fiscal de la Nación -dado que la compulsión de las causas solo es permitida a los representantes del Fisco- sin contemplar la alternativa de una presentación institucional ante el Tribunal, cabe señalar que durante las distintas gestiones de ambos Organismos se han efectuado diferentes acciones tendientes a zanjar la imposibilidad de consultar las causas, entre las que se encuentra el dictado -por parte de la Administración Federal- de una disposición autorizando a letrados de la División Supervisión de Juicios Contenciosos Tributarios y no Tributarios a consultar aquellas actuaciones en las que el Fisco es parte, para su presentación institucional ante cada Vocaría del Tribunal Fiscal de la Nación por parte de los abogados supervisores. Atento a que las entonces autoridades del referido Organismo advirtieron que el acceso a las actuaciones, a los fines de su revisión, eventualmente podía implicar la notificación del Fisco de las resoluciones recaídas y considerando que dicha circunstancia podía alterar o incidir negativamente en el desempeño de los Representantes Fiscales a cargo de las causas, la Administración Federal dictó la referida norma.

Cabe agregar que la Dirección de Coordinación Judicial impulsará nuevas tratativas ante la actual conducción del Tribunal planteando una vez más la cuestión a efectos de habilitar la actividad de supervisión.

Finalmente, corresponde señalar que se tomarán en consideración las recomendaciones formuladas por el órgano auditor externo a los fines de optimizar los mecanismos de control de la cartera de juicios contenciosos.



Administración Federal de Ingresos Públicos  
2021 - AÑO DE HOMENAJE AL PREMIO NOBEL DE MEDICINA DR. CÉSAR MILSTEIN

Nota

Numero: NO-2021-00161925-AFIP-SDGASJ

CIUDAD DE BUENOS AIRES  
Lunes 22 de Febrero de 2021

Referencia: EX-2020-00873319- -AFIP-SGDADVCOAD#SDGCTI

A: CAPELLO, JUAN (SDGCTI),

Con Copia A: DI FILIPPO, LORENA MILCA (SDGASJ),

De mi mayor consideración:

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACION TECNICO INSTITUCIONAL

Se cumple en remitir el expediente electrónico de la referencia, con la respuesta elaborada por la Dirección de Coordinación Judicial área legal competente en el ámbito de esta Subdirección General, cuyos términos se comparten.

Sin otro particular saluda atte.

Diploidy Agente de la AFIP  
DE INGRESOS PÚBLICOS, ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS, SUBDIRECCIÓN  
GENERAL DE COORDINACIÓN TÉCNICO INSTITUCIONAL, SUBDIRECCIÓN GENERAL  
DE INGRESOS PÚBLICOS, AFIP  
Cae: 2021-02-22 17:40:42 - 0180

DI FILIPPO, LORENA MILCA  
Subdirectora General  
Subdirección General de Asesoría Jurídica  
Administración Federal de Ingresos Públicos

Diploidy Agente de la AFIP  
DE INGRESOS PÚBLICOS, ADMINISTRACIÓN FEDERAL  
DE INGRESOS PÚBLICOS, SUBDIRECCIÓN  
GENERAL DE COORDINACIÓN TÉCNICO  
INSTITUCIONAL, SUBDIRECCIÓN GENERAL  
DE INGRESOS PÚBLICOS, AFIP  
Cae: 2021-02-22 17:40:42 - 0180



## **ANEXO IV**

### **ANÁLISIS DEL DESCARGO**

Proyecto de Informe: “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.”

Cabe señalar que el descargo producido por el organismo no ha dado respuesta a la totalidad de los hallazgos formulados por esta AGN en el Proyecto de Informe remitido en vista.

Por otra parte, en cuanto a los hallazgos en los cuales la entidad efectuó descargo, sus consideraciones permiten su confirmación, siendo que algunas de ellas refieren a un conjunto de acciones encaradas por la Administración Federal en períodos posteriores al año base de auditoría, en cuanto entiende que serían conducentes a los efectos de su regularización.

Por lo expuesto corresponde mantener los hallazgos -y sus recomendaciones- en los términos en que han sido formulados.

HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<b>5.1. Planificación de la gestión de la cartera de causas contenciosas impositivas radicadas en TFN y en sede judicial (CAF)</b>			
<p><b>a) Políticas y lineamientos organizacionales para la gestión:</b> Como se indicó en el apartado 4.4., la entidad no poseía para el ejercicio un PE. Por su parte, como surge de sus apartados a) y c), si bien el PG 2017 y el PF 2017 exhibían lineamientos que pudieran poseer impacto en la gestión judicial, no planteaban, en forma explícita, el tratamiento de la litigiosidad del organismo y la gestión de las carteras contenciosas impositivas.</p> <p>Cabe mencionar que el único lineamiento que hacía foco en la materia, planteaba la definición de nuevas formas de medir la gestión judicial, sin ser específico para la litigiosidad contenciosa impositiva y limitado en cuanto a aspectos materiales de la gestión. Cabe aclarar que sobre el particular no fueron aportados antecedentes de avances.</p> <p>Por su parte, no se verificó, en el PG 2017, que estos lineamientos se encontraran asociados a indicadores con metas específicas de cumplimiento u otra metodología que</p>	<p><b>a) Políticas y lineamientos organizacionales para la gestión:</b> Establecer, en forma explícita, políticas y lineamientos específicos para el tratamiento de la litigiosidad del organismo y la gestión de la cartera contencioso impositiva.</p>		<p>La entidad no ha producido descargo, por lo que se mantiene el hallazgo.</p>



HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<p>permitiera considerar los resultados esperados y efectivos de su implementación.</p> <p>La Dirección de Contencioso (DI CONT), como área operativa con competencia específica, indicó que no tuvo intervención en la determinación de los lineamientos de gestión incorporados en el PG 2017 y que se definieron centralizadamente por la organización.</p>			
<p><b>b) Interacción de planes institucionales:</b> El PG 2017 poseía como fuentes principales al Plan Operativo Anual de Recaudación 2017 (POAR 2017) y al PF 2017, que si bien se enmarcaron en el procedimiento de planificación institucional común, en los términos del Decreto 1.399/01, la Disposición 42/09 AFIP y su modificatoria, y la Disposición 4/13 SDG PLA, se desarrollaron bajo criterios propios en función de su interés y sin advertirse instancias de integración, considerando las funciones específicas a planificar -control primario y gestión del incumplimiento, y fiscalización, respectivamente- sobre el mismo universo de intervención. El PG 2017, en tal caso, acumulaba determinados aspectos relevantes de dichos planes.</p>	<p><b>b) Interacción de planes institucionales:</b> Implementar, en la metodología de planificación organizacional, la integración e interrelación de los distintos planes institucionales.</p>		<p>La entidad no ha producido descargo, por lo que se mantiene el hallazgo.</p>

<b>HALLAZGO</b>	<b>RECOMENDACIÓN</b>	<b>DESCARGO AFIP – DGI</b>	<b>ANÁLISIS DEL DESCARGO</b>
<p>Agréguese que ambas actividades de control, en el devenir natural de la persecución del cobro del crédito, podían dar lugar a diferentes instancias de ese proceso, como la facilitación del pago, el cobro coercitivo y la tramitación de litigios (discusión del crédito pretendido) propios del interés de la presente auditoría. Sin embargo, en cuanto a esto último, no avanzaban, en sus planes, sobre cuestiones del proceso de esa instancia litigiosa, ni se vinculaba o desagregaba en algún plan específico en la materia contencioso impositiva.</p> <p>En tal sentido, siendo el POAR y el PF de los planes institucionales más relevantes de la gestión de control de la AFIP y el litigio, tal lo dicho, un devenir natural, la cuestión contenciosa impositiva y su litigiosidad poseían un tratamiento explícito menor –ver 5.1.a) y f)-, aún cuando algunas de sus definiciones que aquellos realicen puedan verse vinculadas con la materia bajo consideración, pero no como una asociación generada explícitamente por la AFIP en sus planes.</p> <p>Así, por ejemplo, no se advierte que el POAR y el PF consideraran la consecuente carga de trabajo que hubiera de atender la gestión contencioso impositiva (DO apeladas) a</p>			



HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<p>través de los servicios jurídicos de la entidad. Es más, las definiciones en materia de fiscalización del PF, que podían conllevar aspectos litigiosos, poseía su impacto en el “<i>índice de litigiosidad</i>” –ver 5.1.f)- como una cuestión de desempeño propio por impugnación de DO por los contribuyentes.</p>			
<p><b>c) Planificación de las áreas con competencia en la gestión de carteras contencioso impositivas:</b> Teniendo en cuenta las misiones y funciones asignadas a distintas áreas de la AFIP con competencia en la materia, no se obtuvo evidencia de la consideración de sus actividades en la planificación institucional o en planes específicos, contemplándolas en forma integral y articuladas con lo planificado respecto de los distintos procesos esenciales de la entidad -ciclo completo-</p> <p>En tal sentido, no se accedió a documento de planificación alguno que incluyera cuestiones relevantes tales como la definición de principales hitos del proceso, la exteriorización de las decisiones, los estándares esperados de producción y desempeño, las acciones de minimización del litigio, etc., que, al mismo tiempo, permitieran</p>	<p><b>c) Planificación de las áreas con competencia en la gestión de carteras contencioso impositivas:</b> Formular planes que contemplen la actividad de las áreas con competencia en la gestión de carteras contencioso impositivas.</p>		<p>La entidad no ha producido descargo, por lo que se mantiene el hallazgo.</p>

HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<p>identificar y evaluar la magnitud de la materia, y la rendición de cuentas.</p>			
<p><b>d) Lineamientos del PF 2017 sobre la reducción de la litigiosidad:</b> Como se menciona en 4.4.c), el PF 2017 definió como lineamiento “<i>la reducción de la litigiosidad</i>”. Adicionalmente, estableció que, el grado de potencialidad de conflicto de posibles inconsistencias detectadas, debían ser tenido en cuenta para la ejecución de determinadas acciones de control (verificaciones electrónicas y fiscalizaciones modulares).</p> <p>En este marco y teniendo en cuenta que el mayor nivel de litigiosidad de la organización se originaba en las acciones de fiscalización, este plan no avanzó en forma explícita en la identificación de la litigiosidad y sus causas, y no definió un enfoque de acciones tendientes a promover su reducción a través de un tratamiento específico.</p> <p>Tampoco se obtuvo evidencia de documentación de evaluación y planificación de acciones como complemento de lo expuesto en él, quedando su tratamiento a las medidas individuales que adopten los funcionarios respectivos y sin un esquema que exhibiera en forma completa lo actuado por la entidad y los resultados obtenidos.</p>	<p><b>d) Lineamientos del PF 2017 sobre la reducción de la litigiosidad:</b> Incorporar en el PF lineamientos específicos tendientes a la identificación, evaluación y reducción de la litigiosidad originada en las acciones de fiscalización.</p>		<p>La entidad no ha producido descargo, por lo que se mantiene el hallazgo.</p>



HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<p><b>e) Tratamiento de la litigiosidad:</b> Como surge de lo mencionado, se evidencia la ausencia de tratamiento específico e integral de la gestión de litigiosidad en la planificación institucional o planificación específica, considerando el origen de la litigiosidad, las cuestiones propias de la gestión de cartera y las causas externas a la organización.</p> <p>Si bien no se evidenció dicho tratamiento, es importante resaltar, como lo ha expuesto esta AGN en informe referido en el primer párrafo del apartado 4.8., la necesidad de la consideración de la litigiosidad en cuanto a su origen para su reducción, desde la visión organizacional de la gestión de una cartera contencioso impositiva actual y/o potencial, sin que ello importe, únicamente, la visión de las dependencias responsables de la tramitación de las causas.</p> <p>Esa visión integral se asocia al concepto de “<i>ciclo completo</i>”, sostenido por la entidad en distintos PE y recogido en el PG 2017 al señalar que cada acción que se inicie debe continuar hasta la efectiva reparación de la conducta y la aplicación de la sanción –4.4.a) segundo</p>	<p><b>e) Tratamiento de la litigiosidad:</b> Estandarizar normativamente el tratamiento integral de la litigiosidad con visión organizacional y de “<i>ciclo completo</i>”.</p>		<p>La entidad no ha producido descargo, por lo que se mantiene el hallazgo.</p>

HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<p>párrafo primer apartado-, importando no sólo un mandato de “<i>principio a fin</i>” de las transacciones de control, sino, también, una visión organizacional que supera al interés individual de cada dependencia dentro de un proceso.</p> <p>Adicionalmente, y en cuanto al principal origen de dichas causas, ha de contemplarse el lineamiento del PG 2017, indicado en 4.4.c), que establece que toda acción de fiscalización debe sustentarse en inconsistencias concretas detectadas a partir de información y análisis previos, por ello es importante evaluar los motivos de los resultados adversos de las causas a efectos de identificar aspectos que ameriten mejora, trabajando así sobre un posible origen de litigiosidad y aportando un elemento de supervisión de la aplicación de lo prescripto en el referido lineamiento.</p> <p>Es dable resaltar que la DI CONT, con la cartera contencioso impositiva más relevante bajo su responsabilidad (4.3.d), informó sobre decisiones implementadas en el año de evaluación en procura de disminuir la litigiosidad, tales como unificación de criterios de fundamentaciones jurídicas, desistimientos de recursos, allanamientos, desistimientos de apelaciones, consentimientos de sentencias, solicitud de caducidad de</p>			



<b>HALLAZGO</b>	<b>RECOMENDACIÓN</b>	<b>DESCARGO AFIP – DGI</b>	<b>ANÁLISIS DEL DESCARGO</b>
<p>instancias o impulso de declaración de cuestión abstracta, ello cuando la situación lo ameritara.</p> <p>Sobre el particular, la Dirección ha aportado casos testigo, sin mayores detalles que permitieran identificar el impacto de dichas acciones, y, simultáneamente, la limitación a nuestra labor por la interposición del instrumento del “secreto fiscal” impidió la consideración efectiva de lo informado a partir de la revisión documental (ver apartado 3.).</p> <p>Por otra parte, además de las acciones naturales tendientes a enfocar las estrategias procesales en las causas, se refirieron otras que buscan evitar la generación innecesaria de gastos y costas, y el mantenimiento de causas en la cartera sin razonable perspectiva de continuidad, siendo ambos enfoques tendientes a disminuir la litigiosidad presente. Sin embargo, no se advirtió que esas tareas y sus resultados sean un insumo corriente y formalizado para otras áreas del ente, a fin de impulsar acciones destinadas a la disminución de la potencialidad de litigiosidad.</p>			

HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<p><b>f) Indicador de gestión:</b> El PG 2017 exhibía como único indicador con referencia a la gestión contencioso impositiva al “<i>Índice de Litigiosidad</i>” (ver 4.4.b), al que la organización le estableció una meta del 43%, definido en cantidades de DO pero sin considerar los montos involucrados.</p> <p>En tal caso, el indicador era consecuencia del dictado de DO en el ámbito de la actividad de fiscalización, exhibiendo la conducta litigante del contribuyente, sin poder considerarse como un indicador la gestión judicial de la entidad. Cabe mencionar que la apelación de DO constituía en el 2017 el 87% del monto de demandas de la cartera contenciosos impositiva de DI CONT (4.3.e)-.</p> <p>En tal sentido, si bien, como se expone en 4.4.b), este índice, en el PG 2017, era considerado como parte de la “<i>Gestión Judicial</i>”, no era de su ámbito de gestión sino consecuencia de la gestión de “<i>Fiscalización</i>”, y el plan no contemplaba ningún indicador y meta respecto de la tramitación de las causas contencioso impositivas, puesto que, como también se expresa en ese apartado, los otros dos indicadores se relacionaban a las ejecuciones fiscales.</p>	<p><b>f) Indicador de gestión:</b> Formular indicadores que exhiban integralmente la gestión contencioso impositiva, a efectos de su planificación y monitoreo, soportado en la metodología estandarizada.</p>		<p>La entidad no ha producido descargo, por lo que se mantiene el hallazgo.</p>



HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<p>Este indicador, a diferencia del resto de los indicadores del PG 2017, era definido por la entidad como de cumplimiento inverso a los efectos de su cálculo, por lo cual un menor nivel de ejecución implicaba un mayor cumplimiento de la meta establecida. El porcentaje determinado para el 2017 operaba como un límite estimado de DO descargadas que podrían ser apeladas por los contribuyentes ante el TFN.</p>			
<p><b>g) Meta del indicador de gestión:</b> Fue informado que la meta era elaborada en forma conjunta por la DI PLAG y la DI PLCJ, teniendo en cuenta la meta del año en curso (previo al planificado) y de su proyección hacia el fin del ejercicio, sin aportarse otro elemento metodológico que permitiera definirla y que considerara la carga de trabajo contenciosa que podría generarse. La DI CONT señaló que era informada al respecto, sin tomar intervención en la determinación de la misma.</p> <p>La meta del 43%, definida para el año 2017, resultó significativamente superior al porcentaje de ejecución del 2016 (33,09%) y un 1% inferior de la meta de ese último</p>	<p><b>g) Meta del indicador de gestión:</b> En el marco de la recomendación del apartado precedente, establecer, en la metodología de planificación institucional, pautas específicas para la determinación de metas de indicadores</p>		<p>La entidad no ha producido descargo, por lo que se mantiene el hallazgo.</p>

HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO																												
<p>año. Como se señalara, no se proporcionaron antecedentes que permitan sustentar la decisión adoptada</p> <table border="1" data-bbox="300 459 719 676"> <thead> <tr> <th colspan="4">Índice de Litigiosidad</th> </tr> <tr> <th>Año</th> <th>Meta (%)</th> <th>Ejecución (%)</th> <th>Cumplimiento (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2013</td> <td>47%</td> <td>45%*</td> <td>104%</td> </tr> <tr> <td>2014</td> <td>47%</td> <td>41%*</td> <td>115%</td> </tr> <tr> <td>2015</td> <td>46%</td> <td>40,26%</td> <td>114%</td> </tr> <tr> <td>2016</td> <td>44%</td> <td>33,09%</td> <td>133%</td> </tr> <tr> <td>2017</td> <td>43%</td> <td>19,19%</td> <td>224%</td> </tr> </tbody> </table> <p><i>Tabla 5.1.g) Ejecución de la meta “Índice de Litigiosidad” – Serie 2013/2017</i>  <i>Nota: La información aportada por la DI PLCJ exhibe los siguientes niveles de ejecución para los años 2013: 41%, 2014:42%, 2015:33% -no siendo períodos de evaluación-.</i>  <i>* Estos valores no exhibían decimales</i>  <i>Fuente de datos: Planes de Gestión Anual – Informe de seguimiento a diciembre.</i></p> <p>En los siguientes ejercicios se advirtió un ajuste de los niveles de meta (2018: 25% planificado y 27% ejecutado, 2019: 27% planificado y 25% ejecutado), sin que se produjera una sobreejecución de meta del 124% como se observara en el 2017 –no se obtuvieron antecedentes documentales de justificación-.</p> <p>Cabe mencionar que la información aportada sólo era comparable interanualmente, considerando el año base, con el 2016, dado que la organización cambió las fuentes de información de los datos y el período de corte anual</p>	Índice de Litigiosidad				Año	Meta (%)	Ejecución (%)	Cumplimiento (%)	2013	47%	45%*	104%	2014	47%	41%*	115%	2015	46%	40,26%	114%	2016	44%	33,09%	133%	2017	43%	19,19%	224%	<p>determinados y su documentación.</p>		
Índice de Litigiosidad																															
Año	Meta (%)	Ejecución (%)	Cumplimiento (%)																												
2013	47%	45%*	104%																												
2014	47%	41%*	115%																												
2015	46%	40,26%	114%																												
2016	44%	33,09%	133%																												
2017	43%	19,19%	224%																												



HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<p>utilizado para su determinación. A partir del ejercicio 2016 se consideraba exclusivamente la información del SEFI, previamente se utilizaba el Sistema de Revisión y Recursos (SERR) -DO descargadas- y el Módulo Contencioso Impositivo del Sistema ATENEA -apelaciones ante el TFN-</p>			
<p><b>h) Iniciativas de mejora de la gestión:</b> Respecto a las iniciativas impulsadas por el organismo en la materia, se observó a priori, de la información aportada, que parte de ellas se incluyeron en el PG 2017 (ver 4.4. b), y otras eran impulsadas por fuera de dicho plan.</p> <p>Como se expone en 4.4. b), tres de ellas se vinculaban a reformas normativas generándose anteproyectos de leyes (ej.: reforma de Ley de Procedimientos Tributarios y Ley Penal Tributaria), mientras que la restante se referenciaba como “<i>Sistema de gestión de juicios</i>”.</p> <p>Sobre esa última iniciativa el informe de cierre del PG 2017 indicó que “<i>se encuentra en desarrollo las adecuaciones de la opción causas relevantes del módulo juicios universales</i>”, no se hizo comentario alguno en la Memoria y Balance de la AFIP del ejercicio y no fueron aportados</p>	<p><b>h) Iniciativas de mejora de la gestión:</b> Considerar dentro del PG las iniciativas de mejora en la materia que, a partir del presente informe, se determinen.</p>	<p><b>Rta AFIP – SDG ASJ:</b> <b>h) Iniciativas de mejora de la gestión.</b> <i>En lo que se refiere a las mejoras de los procesos internos y sistemas vinculados a la gestión contencioso impositiva cabe mencionar que, sin perjuicio de las iniciativas oportunamente informadas, el Módulo de Juicios Contenciosos del sistema Atenea permite la identificación de las</i></p>	<p>Como consideración preliminar cabe recordar que el apartado bajo consideración refiere a “<i>Iniciativas de mejora de la gestión</i>” en el marco de un capítulo de “<i>Planificación de la gestión de la cartera de causas contenciosas impositivas radicadas en TFN y en sede judicial (CAF)</i>”, expresándose que “<i>la planificación institucional no contemplaba iniciativas de</i></p>

HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<p>mayores antecedentes de un proyecto específico que permitan evaluar e identificar la mejora pretendida para el 2017.</p> <p>En tal caso, la planificación institucional no contemplaba iniciativas de mejoras de los procesos internos y sistemas vinculados a la gestión contencioso impositiva.</p> <p>Por su parte, se informaron sobre requerimientos de mejoras informáticas a instancia del impulso de las áreas usuarias, entre las que se mencionaron las vinculadas con la comunicación de sentencias entre áreas, la inclusión de una pantalla de “Precarga” de causas en el Módulo Contencioso Impositivo del Sistema ATENEA y la integración de éste con el SIGMA para el caso de cancelación de honorarios profesionales a cargo del Fisco. No obstante, ellas podían constituirse en mejoras parciales o acotadas al no poseer una visión integral de un área con perfil de organización y métodos.</p>		<p><i>causas de relevancia institucional o económica. Dicha opción - incorporada en el año 2008- permite, a partir de que las áreas operativas tienen a su cargo la registración del carácter relevante de dichos procesos, efectuar el relevamiento mensual de los juicios que revisten dicha calidad a través de la funcionalidad “menú Estadísticas”.</i></p> <p><i>Al respecto, se agrega el dictado de la IG-2019-7-E-AFIP-AFIP -sustitutiva de la IG N° 6/06 AFIP- que establece pautas procedimentales para el tratamiento de las causas de relevancia institucional en lo que se refiere a</i></p>	<p><i>mejoras de los procesos internos y sistemas vinculados a la gestión contencioso impositiva”.</i></p> <p>El organismo en su descargo sólo hizo referencia a funcionalidades del sistema Atenea para identificar las “causas de relevancia institucional o económica”, sin dar respuesta a las cuestiones formuladas por AGN.</p> <p>La temática específica referida por la entidad auditada, ha sido objeto de consideración en el apartado 5.2 n) del presente documento.</p>



<b>HALLAZGO</b>	<b>RECOMENDACIÓN</b>	<b>DESCARGO AFIP – DGI</b>	<b>ANÁLISIS DEL DESCARGO</b>
		<p><i>consultas, información de novedades procesales y registro de las mismas en los sistemas informáticos y que resulta de aplicación obligatoria para las áreas jurídicas con competencia en la tramitación de juicios contenciosos.</i></p>	<p>Cabe mencionar que la IG N° 6/06 AFIP aludida - vigente en el período auditado-, hace referencia a un sistema operativo (Geltex) en desuso por la entidad, empleado para el registro de la cartera judicial bajo revisión.</p> <p>Por otra parte, se hace mención a la IG 2019-7-E-AFIP-AFIP –sobre la que no se han aportado antecedentes documentales-, cuya vigencia corresponde a un período posterior al auditado. La situación planteada por el ente podrá ser considerada y evaluada en futuros proyectos de auditoría.</p>

HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
			Corresponde mantener el hallazgo en los términos en que fue formulado en el Proyecto de Informe remitido en vista.
<p><b>i) Proceso – Mapeo de procesos:</b> La Disp. 481/15 AFIP (Mapa de Proceso) definió como “<i>Macroproceso Clave</i>” de la organización a la “<i>Gestión Legal Administrativa y Judicial</i>” y la identificó como aquella que abarca todos los procedimientos que son llevados a cabo para resolver disputas o litigios entre el contribuyente y la AFIP, relacionados con la determinación de deuda en materia impositiva, aduanera y de los recursos de la seguridad.</p> <p>Sin embargo, no fue suministrada documentación que detalle y describa al referido macroproceso, incluyendo cursogramas u otra representación gráfica de los circuitos vigentes de los procesos -administrativos u operativos- que abarcaran el ciclo completo de la gestión desarrollada en la materia.</p>	<p><b>i) Proceso – Mapeo de procesos:</b> Mapear los procesos asociados a la gestión objeto de la presente auditoría con visión de “<i>ciclo completo</i>”.</p>		La entidad no ha producido descargo, por lo que se mantiene el hallazgo.



HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<p><b>j) Proceso – Manuales de procedimientos:</b> Se tomó conocimiento de la existencia de un conjunto de normas con interés específico (ejemplos en Anexo I), disponibles para los agentes en la intranet de la entidad, que estandarizaban diversos aspectos de las tareas a realizar y responsabilidades de las áreas competentes en la materia.</p> <p>No obstante, no se obtuvieron antecedentes de su implementación en manual de procedimientos o similar que las unificara e integrara con visión de proceso y de ciclo completo, que exhibiera los circuitos administrativos y las interrelaciones entre áreas, con un acceso amigable para los agentes, y de referencia permanente para conocer cabalmente sus deberes y responsabilidades, relacionando sus tareas con los objetivos de la organización, de modo de poder rendir cuenta.</p>	<p><b>j) Proceso – Manuales de procedimientos:</b> Implementar manual de procedimiento o similar que unifique e integre las normas de procedimientos existentes, y estandarice la totalidad de los procedimientos con visión de “<i>ciclo completo</i>”.</p>		<p>La entidad no ha producido descargo, por lo que se mantiene el hallazgo.</p>
<p><b>k) Evaluación de riesgo:</b> No se obtuvo evidencia de la identificación y análisis de los riesgos que pudieran afectar el logro de los objetivos de la organización en la materia, como soporte de la definición, y mantenimiento de los procesos y las actividades de control implementadas.</p>	<p><b>k) Evaluación de riesgo:</b> Practicar la evaluación de riesgo e implementación de las actividades de control, en virtud de las</p>		<p>La entidad no ha producido descargo, por lo que se mantiene el hallazgo.</p>

HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<p>La DI CONT aportó una planilla de cálculo, elaborada a instancia de un requerimiento de la Subdirección General de Auditoría Interna y como antecedente para la confección del Plan Anual de Auditoría 2018, en la que obraba el resultado de una “<i>autoevaluación de riesgos</i>”, la que se observaba limitada en cuanto a la identificación integral de los riesgos a que se expone la actividad y a la efectiva consideración de los caracterizados como inherentes, a lo que se agregaba una acotada individualización de procesos y actividades de control.</p> <p>En orden al objetivo de dicha evaluación y el tratamiento técnico, no puede considerarse ello en los términos de lo prescripto por la SIGEN en su Res. 172/14.</p> <p>Es dable recordar que la LAFPCSPN, en su artículo 101, prescribe la responsabilidad del mantenimiento de un adecuado sistema de control interno que incluye los instrumentos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización, y en los reglamentos y manuales de procedimiento de cada organismo.</p>	<p>prescripciones de la normativa emitida por la SIGEN.</p>		



HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<p><b>l) Gestión de la calidad:</b> Si bien la entidad no contaba con un sistema de gestión de calidad que integrara a toda la organización, ha realizado acciones parciales como el dictado de instrucciones internas (por ej.: Programa de calidad institucional) y la certificación de calidad IRAM por consultora e internas sobre criterios propios para determinados subprocesos o actividades.</p> <p>En la materia de la presente auditoría, no se advirtió la existencia de acciones sobre el particular, ni el establecimiento de parámetros para la evaluación de la calidad de los procesos asociados a la gestión contencioso impositiva.</p>	<p><b>l) Gestión de la calidad:</b> Implementar un sistema de gestión de la calidad que contemple la actividad objeto de auditoría.</p>		<p>La entidad no ha producido descargo, por lo que se mantiene el hallazgo.</p>
<p><b>m) Unificación de criterios en la gestión contencioso impositiva:</b> Los antecedentes relevados dan cuenta de distintas acciones llevadas a cabo por áreas de incumbencia, en pos de lograr la unificación de criterios en materia contencioso impositiva, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• La emisión de cuatro instrucciones generales durante el ejercicio, en relación al Impuesto a la Ganancia Mínima</li></ul>	<p><b>m) Unificación de criterios en la gestión contencioso impositiva:</b> Estandarizar normativamente la metodología de selección de temas y de</p>		<p>La entidad no ha producido descargo, por lo que se mantiene el hallazgo.</p>

HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<p>Presunta, ajuste por inflación y grupo económico respecto del Impuesto a las Ganancias, e Impuesto sobre los Bienes Personales, según lo informado, en el marco del esquema de consultas establecido por IG 7/07 AFIP (<i>“Formulación de consultas y acatamiento de criterios técnicos y jurídicos fijados por áreas asesoras de máximo nivel. Allanamientos o desistimiento del Fisco en causas contencioso administrativas o judiciales. Su tramitación”</i>).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El desarrollo de tres <i>“Reuniones de Jurisprudencia-Unificación de Criterios”</i> organizadas por la DI CONT en el 2017, con la participación, en algunas de ellas, de la Dirección de Asesoría Técnica (SDG TLI).</li> </ul> <p>Si bien se informó que la elección de temas se originó en distintas fuentes, como las consultas enmarcadas en la referida IG 7/07 AFIP, propuestas de las jefaturas y letrados patrocinantes de causas, jurisprudencia novedosa, instrucciones de trabajo impartidas y cuestiones de interés definidas a nivel institucional, no se hallaba estandarizada una metodología de relevamiento, ponderación y elección o no de las cuestiones a abordar, justificando bajo criterios objetivos la necesidad de su tratamiento.</p>	<p>planificación de las acciones de unificación de criterios, y el monitoreo de los resultados obtenidos.</p>		



HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<p>Adicionalmente, debe mencionarse que no se habían implementado instancias predefinidas de evaluación de los resultados obtenidos a partir de las intervenciones de unificación de criterios, tanto en cuanto a la efectiva aplicación como de su impacto, como retroalimentación necesaria ante las decisiones adoptadas.</p> <p>Debe hacerse salvedad respecto de la actividad de la DI PLCJ, que si bien, por un lado, colaboraba o intervenía en la proyección de instrucciones generales y, simultáneamente, actuaba como área de consulta a fin de aportar lineamientos o estrategias de carácter procesal o jurídicas en la tramitación de causas, e incluso circularizar jurisprudencia en favor del ente entre las áreas responsables, poseía la facultad de la supervisión individual de causas – “<i>supervisiones de campo</i>” (ver 5.2.o)-, pudiendo incluir en ello la revisión de la aplicación de los criterios que se pretendía unificar en la gestión del ente.</p>			

HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO																
<b>5.2. Control y monitoreo de la gestión de la cartera de causas contenciosas impositivas radicadas en TFN y en sede judicial (CAF)</b>																			
<p>a) <b>Ejecución de la meta del indicador de gestión:</b> El indicador “<i>Índice de Litigiosidad</i>” (ver 4.4.b), al que la organización le estableció una meta del 43%, exhibió la siguiente ejecución según los informes de gestión aportados:</p> <table border="1" data-bbox="129 738 922 932"> <thead> <tr> <th></th> <th>DO descargadas</th> <th>Apelaciones ante TFN</th> <th>Nivel de cumplimiento</th> </tr> <tr> <th>Año</th> <th>Enero - Octubre (acumulado- casos)</th> <th>Enero - Diciembre (acumulado - casos)</th> <th>(%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2016</td> <td>1502</td> <td>491</td> <td>33%</td> </tr> <tr> <td>2017</td> <td>1568</td> <td>290</td> <td>19%</td> </tr> </tbody> </table> <p><i>Tabla 5.2.a) - 1. Cumplimiento de la meta del “Índice de de Litigiosidad” 2016/2017 según informes de gestión de AFIP – casos-</i>  <i>Fuentes de datos: Informe de Gestión DO - Sistema SEFI Enero - Octubre, Enero -Diciembre (2016 y 2017). Informe Gerencial de Fiscalización. Enero – Octubre, Enero Diciembre (2016 y 2017)</i></p> <p>Las DO descargadas en noviembre y diciembre de cada uno de los años mencionados precedentemente no fueron consideradas para el cálculo de la ejecución de la meta. El</p>		DO descargadas	Apelaciones ante TFN	Nivel de cumplimiento	Año	Enero - Octubre (acumulado- casos)	Enero - Diciembre (acumulado - casos)	(%)	2016	1502	491	33%	2017	1568	290	19%	<p>a) <b>Ejecución de la meta del indicador de gestión:</b> Establecer, en el marco de las recomendaciones expuestas en los apartados <b>6.1. f)</b> y <b>g)</b>, la metodología estandarizada que contemple el sistema de información, los reportes, y las instancias de evaluación y justificación de desvíos de la ejecución de la meta –con visión de casos e de implicancia financiera.</p>		<p>La entidad no ha producido descargo, por lo que se mantiene el hallazgo.</p>
	DO descargadas	Apelaciones ante TFN	Nivel de cumplimiento																
Año	Enero - Octubre (acumulado- casos)	Enero - Diciembre (acumulado - casos)	(%)																
2016	1502	491	33%																
2017	1568	290	19%																



HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<p>acumulado a diciembre de DO descargadas para el 2016 era de 2013 casos y para 2017 de 1834.</p> <p>Si bien se informó que, entre el ejercicio base de revisión y el siguiente, se produjo el cambio de criterio de cuantificación a efectos de considerar el desfasaje temporal entre la oportunidad de emisión de la DO y la efectiva apelación del contribuyente, en orden a los plazos legales que le asisten, no fue proporcionada documentación y datos que evidencien esa justificación y su impacto –en especial respecto del 2017-.</p> <p>Se advierte que el nivel de sobreejecución que exhibe para el 2017 –19 % respecto del 43%-, a priori, no implicaba un mayor cumplimiento de la meta establecida, sino una sobrevaluación en su determinación si se considera la ejecución del 2016.</p> <p>Por otra parte, no se obtuvo otra evidencia de evaluaciones (con las respectivas cuantificaciones) y reportes que identificaran los motivos que pudieron impactar en la reducción del “<i>índice de litigiosidad</i>”, tales como jurisprudencia favorable, facilidades de pago, adhesión a los</p>			

<b>HALLAZGO</b>	<b>RECOMENDACIÓN</b>	<b>DESCARGO AFIP – DGI</b>	<b>ANÁLISIS DEL DESCARGO</b>
<p>beneficios de la Ley 27.260, del Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados (Sinceramiento Fiscal) u otros motivos internos o externos a la organización.</p> <p>Cabe mencionar que, en el marco de la implementación de la referida Ley 27.260 (Libro II, Título I y Título II), a través de instrucciones generales internas, la entidad promovió el desarrollo de acciones de inducción por parte de las áreas de fiscalización con el fin de impulsar la adhesión al Régimen de Sinceramiento Fiscal y/o de regularización de aquellos contribuyentes que poseían obligaciones fiscales determinadas por acciones de la AFIP. Es así que para el 2016 y 2017 se archivaron 207 y 213 DO descargadas, respectivamente, con y sin resolución.</p> <p>Por otra parte, en orden a lo señalado en 5.1.g), si se considerara el índice en términos de montos determinados, la situación sería la siguiente:</p>			



HALLAZGO				RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO															
<table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Año</th> <th>DO descargadas</th> <th>Apelaciones ante TFN</th> <th>Nivel de cumplimiento</th> </tr> <tr> <th>Enero - Octubre (acumulado- montos<sup>1</sup> en Mill. Pesos)</th> <th>Enero - Diciembre (acumulado - montos<sup>1</sup> en Mill. Pesos)</th> <th>(%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2016</td> <td>4.408,13</td> <td>3.111,37</td> <td>71%</td> </tr> <tr> <td>2017</td> <td>5.715,77</td> <td>3.265,24</td> <td>57%</td> </tr> </tbody> </table> <p><i>Tabla 5.2.a) - 1. Cumplimiento de la meta del “Índice de Litigiosidad” 2016/2017 según informes de gestión de AFIP – montos-</i></p> <p><sup>1</sup> el monto indicado corresponde a conceptos de saldo a ingresar, diferencia de saldo técnico y multas</p> <p>Fuentes de datos: Informe de Gestión DO - Sistema SEFI Enero - Octubre, Enero -Diciembre (2016 y 2017). Informe Gerencial de Fiscalización. Enero – Octubre, Enero Diciembre (2016 y2017)</p> <p>En tal sentido, si consideramos por ejemplo la información con relación a la Subdirección General de Operaciones Impositivas de Grandes Contribuyentes Nacionales (SDG OIGC), se advierte que el “índice de litigiosidad” para el 2017 ascendió a 41 %, siendo que considerando montos ello importaba el 89 %.</p>				Año	DO descargadas	Apelaciones ante TFN	Nivel de cumplimiento	Enero - Octubre (acumulado- montos <sup>1</sup> en Mill. Pesos)	Enero - Diciembre (acumulado - montos <sup>1</sup> en Mill. Pesos)	(%)	2016	4.408,13	3.111,37	71%	2017	5.715,77	3.265,24	57%			
Año	DO descargadas	Apelaciones ante TFN	Nivel de cumplimiento																		
	Enero - Octubre (acumulado- montos <sup>1</sup> en Mill. Pesos)	Enero - Diciembre (acumulado - montos <sup>1</sup> en Mill. Pesos)	(%)																		
2016	4.408,13	3.111,37	71%																		
2017	5.715,77	3.265,24	57%																		
<p><b>b) Reporte de la gestión con trascendencia a terceros – Rendición de cuentas institucional:</b> En la Memoria y Balance del ejercicio 2017 de la AFIP, si bien se hizo referencia al grado de ejecución del “índice de litigiosidad”</p>				<p><b>b) Reporte de la gestión con trascendencia a</b></p>		<p>La entidad no ha producido descargo, por lo que se mantiene el hallazgo.</p>															

HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<p>y a algunos aspectos vinculados a su gestión, como ser la cantidad de resoluciones DO emitidas (1.621) y el impacto que causó en la actividad fiscalizadora de la entidad la aplicación de la RG 4016/17 (AFIP) respecto a la adhesión al Régimen de Sinceramiento Fiscal , se advierte que la litigiosidad, como problemática de la entidad o desde su visión integral, no tuvo un tratamiento específico.</p> <p>En materia de Estados Contables, la AFIP, en orden a lo prescripto por la Disposición CGN 71/10 y modificatorias - Manual de Cierre de Cuentas del Ejercicio Anual-, ha expuesto información de pasivos y pasivos potenciales en orden al impacto de cada cartera litigiosa respecto del presupuesto de la entidad. Al respecto, el Informe del Auditor sobre los Estados Contables al 31/12/17 -aprobado por Res 215/18 AGN-, como de ejercicios anteriores, ha expuesto distintas debilidades tanto en los procedimientos administrativos como en la información de los sistemas informáticos, que importaron la limitada certidumbre e integridad de los inventarios respaldatorios y su valuación, impactando en la información revelada, lo que implicó una significativa salvedad que integró los fundamentos de la “<i>opinión con salvedades</i>” que esta AGN expuso en sus informes.</p>	<p><b>terceros – Rendición de cuentas institucional:</b> Exponer la rendición de cuentas integral de la gestión en la materia en reportes hacia terceros interesados.</p>		



HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<p><b>c) Reportes de gestión para el monitoreo:</b> A los efectos del monitoreo de la gestión contencioso impositiva para el 2017 de las áreas con interés específico, fueron aportados reportes originados en los distintos aplicativos de la entidad (ATENEA, SEFI, SCJ) o en información generada internamente en áreas operativas por necesidades propias (por ej.: precarga de juicios en planillas de cálculo y sentencias comunicadas), respecto de altas y bajas de los juicios –resultados de los fallos u otras causas-, composición de cartera por tipo de reclamo, casos de impacto institucional, tributos involucrados, distribución de cartera entre RF -equiparación-, sentencias dictadas, tiempo promedio de tramitación de juicios TFN, entre otros.</p> <p>Sobre el particular, cabe señalar:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>Algunos de ellos emitidos en función de normas específicas (por ej.: IG 1/07 AFIP) y/o a instancias de necesidades operativas y competencias asignadas a la DI CONT, la DI PLCJ, o con el objetivo de dar cumplimiento a requerimientos de información específicos recibidos.</li></ul>	<p><b>c) Reportes de gestión para el monitoreo:</b> Estandarizar normativamente un esquema integral de reportes de gestión en la materia que permita el monitoreo organizacional de la gestión litigiosa – incluyendo información con distintos niveles de agregación y desagregación-.</p>	<p><b>Rta AFIP – SDG ASJ</b> <i>c) Reportes de gestión para el monitoreo.</i> <i>Tal como señala el Organismo Externo uno de los mecanismos de monitoreo de la gestión en materia de juicios contenciosos es la elaboración de reportes estadísticos.</i></p> <p><i>Al respecto se informa que, en la actualidad, como iniciativa de mejora de los procesos internos de gestión, la Dirección de Coordinación Judicial ha otorgado a dicha actividad un enfoque que apunta al análisis de resultados de acuerdo a la cuestión</i></p>	<p>El organismo en su descargo menciona iniciativa de mejora con efectos en la actualidad, sin corresponder al período posterior al auditado y sin aportar antecedentes documentales. La situación planteada por el ente podrá ser considerada y evaluada en futuros proyectos de auditoría.</p> <p>Corresponde mantener el hallazgo en los términos que fue formulado en el Proyecto de Informe remitido en vista.</p>

HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<p>No obstante, dicha elaboración no se enmarcaba en un esquema estandarizado y normatizado de reportes de gestión que los articulara con un enfoque de ciclo completo, con criterios comunes que permitieran su integración y, en su caso, conciliaciones, evitando inconsistencias.</p> <p>Es así que, bajo esta conceptualización, no se obtuvo evidencia de la normativa que defina circuitos administrativos de generación, distribución y utilización, de responsables y periodicidad de emisión y uso, de metodología para la selección de métricas o indicadores, y de criterios de exposición con distintos niveles de desagregación que diera soporte a una rendición de cuentas de la gestión en la materia.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Los reportes en cuestión exhibían, como se señalara, información de flujos y de producción de la actividad, sin embargo no poseían un enfoque que permitiera revelar información como insumo del tratamiento integral de la litigiosidad a nivel organizacional.</li> </ul> <p>Así, por ejemplo, el reporte de “<i>Probabilidad de éxito/fracaso en casos y montos</i>” de la DI PLCJ exhibía</p>		<p><i>objeto de los litigios, habiendo establecido inicialmente una nómina de temas que resultan relevantes para el Organismo en función de su complejidad.</i></p> <p><i>En esa línea, si bien los resultados se calculan con distintos niveles de desagregación respecto de cada tema seleccionado, se impulsa el análisis de los casos con resultado adverso a los intereses del Fisco a los fines de determinar las cuestiones de hecho o de derecho que lo motivan, en pos del fortalecimiento de los argumentos defensistas del Fisco y/o de la reformulación de estrategias procesales.</i></p>	



HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO																								
<p>para el periodo 2013-2017 la siguiente información respecto a la forma en que concluyeron las causas:</p> <table border="1" data-bbox="129 512 922 756"> <thead> <tr> <th colspan="4">JUICIOS FINALIZADOS 01/01/2013 - 31/12/2017</th> </tr> <tr> <th>Tipo de sentencia</th> <th>Casos</th> <th>%</th> <th>Monto Demanda (Mill. De Pesos)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>A Favor D.G.I.</td> <td>6976</td> <td>43%</td> <td>11.266,71</td> </tr> <tr> <td>En Contra D.G.I.</td> <td>7187</td> <td>44%</td> <td>4.930,54</td> </tr> <tr> <td>Otros Fallos (*)</td> <td>2019</td> <td>12%</td> <td>2.199,22</td> </tr> <tr> <td><b>TOTAL</b></td> <td><b>16182</b></td> <td><b>100%</b></td> <td><b>18.396,47</b></td> </tr> </tbody> </table> <p><i>Tabla 5.2.c) Juicios finalizados 2013/2017 por tipo de sentencia</i>  <i>* Condonación de Deuda, Cuestión Abstracta, Respeto de Terceros, Sin Fallo; con Costas firmes y no firmes ("orden causado" / "sin costas")</i>  <i>Fuente de datos: "Probabilidad de éxito/fracaso en casos y montos" DGI período 01/01/2013 al 31/12/2017 proporcionado por AFIP</i></p> <p>No se obtuvo evidencia de reportes o documentos de la entidad que vincularan los resultados positivos o bajas con posibles decisiones de gestión evidenciando su impacto, y respecto a los adversos, la identificación y/o tipificación de los motivos (origen interno -en el control primario, la fiscalización y/o la gestión de causas- o externo -por ej.: deficiencias normativas, jurisprudencia adversa, etc.-),</p>	JUICIOS FINALIZADOS 01/01/2013 - 31/12/2017				Tipo de sentencia	Casos	%	Monto Demanda (Mill. De Pesos)	A Favor D.G.I.	6976	43%	11.266,71	En Contra D.G.I.	7187	44%	4.930,54	Otros Fallos (*)	2019	12%	2.199,22	<b>TOTAL</b>	<b>16182</b>	<b>100%</b>	<b>18.396,47</b>		<p><i>Independientemente de que dichos informes son circularizados a la Dirección de Planeamiento y Análisis de Gestión y a las dependencias que tienen a su cargo cartera de juicios contenciosos, el tratamiento de los temas se aborda con la intervención de distintas áreas del Organismo de acuerdo a sus competencias, de manera de posibilitar la integración y unificación de criterios y a efectos que los mismos sirvan como elemento de toma de decisiones de gestión sin que su utilidad resulte</i></p>	
JUICIOS FINALIZADOS 01/01/2013 - 31/12/2017																											
Tipo de sentencia	Casos	%	Monto Demanda (Mill. De Pesos)																								
A Favor D.G.I.	6976	43%	11.266,71																								
En Contra D.G.I.	7187	44%	4.930,54																								
Otros Fallos (*)	2019	12%	2.199,22																								
<b>TOTAL</b>	<b>16182</b>	<b>100%</b>	<b>18.396,47</b>																								

HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<p>pudiendo encontrarse, mayoritariamente, disponible la información en la organización para ello.</p> <p>Se agrega que las cuestiones de excepción -como desistimientos de recursos, allanamientos, consentimientos- y las instancias especiales de autorización, no poseían una exposición específica que permitiera una clara exteriorización de su magnitud, como así tampoco los costos asociados a gestión de las carteras –incluso con exposición de los montos de honorarios y otros gastos causídicos abonados (\$57,87 millones en efectivo y \$0,70 millones cancelados con Bonos de Consolidación del Estado Nacional (BOCON), Cartera Contencioso Tributaria -DGI-DGA- 2017 según DI PLCJ) y el cobro de honorarios a distribuir entre el personal –ver 4.7.- (\$ 97,30 millones devengados y \$39,31 millones ingresados por la Cartera Contencioso Tributaria -DGI-DGA- 2017- según DI PLCJ).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las deficiencias expuestas en los apartados previos limitan la posibilidad de monitorear a la gestión en la materia desde una visión integral y organizacional, puesto que en esencia los reportes aportaban información para el uso de los directos responsables de esa gestión (ej.: DI CONT) –especialmente para la</li> </ul>		<p><i>limitada a las áreas de control.</i></p>	



<b>HALLAZGO</b>	<b>RECOMENDACIÓN</b>	<b>DESCARGO AFIP – DGI</b>	<b>ANÁLISIS DEL DESCARGO</b>
<p>supervisión jerárquica de la dependencia- y para el área del control específico (DI PLCJ).</p> <p>Es así que esa información no trascendía a reportes de la entidad en su conjunto, como los de seguimiento de la planificación, motivado en la ausencia de un tratamiento relevante en planes a nivel institucional y/o de planes específicos de la materia, con los consecuentes reportes con distintos niveles de desagregación y detalle.</p> <p>Conforme a lo expresado, la entidad no plantea la medición y evaluación de la eficacia, eficiencia y efectividad, e incluso la calidad, en materia contencioso impositiva con una visión integral e integrada, a fin de impulsar la mejora tanto en la disminución del universo de apelaciones e impugnaciones, como la tramitación de los litigios, y, a su vez, de fortalecer las acciones una percepción en el riesgo que desalienten la conducta irregular y litigante de contribuyentes.</p>			

HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO												
<p><b>d) Consistencia entre reportes e información analítica:</b> A partir del informe de gestión elaborado por la SDG FIS – DO apeladas ante el TFN-, de los datos proporcionados del Módulo Contencioso del Sistema ATENEA –causas del 2017- y del registro de la DI CONT de causas ingresadas en el TFN –causas notificadas en el 2017-, se obtuvo la siguiente inconsistencia en la información sin accederse a conciliaciones o reportes que permitan identificar el detalle de motivos: (Ver página 33 del informe).</p> <table border="1" data-bbox="129 799 922 1046"> <thead> <tr> <th>DO apeladas ante el TFN</th> <th>Casos</th> <th>Monto Demandado (Mill. Pesos)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Módulo Contencioso Impositivo - ATENEA</td> <td>499</td> <td>13.721,4</td> </tr> <tr> <td>Registro de Ingreso DI CONT</td> <td>371</td> <td>3.640,2</td> </tr> <tr> <td>Informe de Gestión - Determinaciones de Oficio - Sistema SEFI</td> <td>290</td> <td>3.265,2</td> </tr> </tbody> </table> <p><i>Tabla 5.2.d) DO apeladas ante el TFN según distintas fuentes de información de AFIP</i>  <i>Fuentes de datos: Inventario de Cartera Contencioso Impositiva AFIP en trámite al 31/12/2017 –Altas 2017 /DI CONT Planilla de registro de Ingresos / Informe de Gestión -Determinación de Oficio - Sistema SEFI/ Enero - Diciembre 2017</i></p>	DO apeladas ante el TFN	Casos	Monto Demandado (Mill. Pesos)	Módulo Contencioso Impositivo - ATENEA	499	13.721,4	Registro de Ingreso DI CONT	371	3.640,2	Informe de Gestión - Determinaciones de Oficio - Sistema SEFI	290	3.265,2	<p><b>d) Consistencia entre reportes e información analítica:</b> En el marco de la recomendación del apartado precedente, establecer la articulación de reportes con contenido común de forma de impedir inconsistencias.</p>		<p>La entidad no ha producido descargo, por lo que se mantiene el hallazgo.</p>
DO apeladas ante el TFN	Casos	Monto Demandado (Mill. Pesos)													
Módulo Contencioso Impositivo - ATENEA	499	13.721,4													
Registro de Ingreso DI CONT	371	3.640,2													
Informe de Gestión - Determinaciones de Oficio - Sistema SEFI	290	3.265,2													



HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<p>Como se señalara, y sin perjuicio de la oportunidad y condiciones actuales para la registración de las DO y sus apelaciones ante el TFN, no se ha tomado conocimiento de la existencia de procedimientos relacionados con la conciliación de los datos expuestos.</p>			
<p><b>e) Monitoreo de la litigiosidad:</b> En consistencia con lo indicado respecto de la planificación (5.1.e), no se obtuvo evidencia de actividades estandarizadas de reporte y monitoreo de la litigiosidad, que contemple su análisis y evaluación a nivel organizacional, y considere aspectos tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Identificación del origen de litigiosidad, sean propios de la actividad de la entidad o por cuestiones externas (ej.: interpretación de normas legales).</li><li>• Evaluación de resultados desfavorables para el Fisco, sea por cuestiones de hecho y/o de prueba, de aplicación o interpretación de normas, o de desarrollo de la defensa del Fisco.</li></ul>	<p><b>e) Monitoreo de la litigiosidad:</b> Estandarizar normativamente, en correlación con lo recomendado en el apartado <b>5.1.e)</b>, las actividades de monitoreo de la litigiosidad de la entidad, considerando acciones de mejora continua.</p>		<p>La entidad no ha producido descargo, por lo que se mantiene el hallazgo.</p>

HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Individualización de conductas litigantes del contribuyente frente a circunstancias determinadas y la proyección de su posible magnitud.</li> <li>• Consideración del cobro efectivo del crédito defendido, el impacto a nivel recaudación, los costos financieros y el efecto en la percepción en el riesgo.</li> <li>• Métricas e indicadores para el seguimiento de distintos hitos de la gestión.</li> </ul>			
<p><b>f) Trazabilidad de las transacciones en la información:</b> Asociada a la deficiencia en la visión de un proceso integral en la materia, se advirtieron disfunciones en cuanto a la gestión integral de datos, vinculando aspectos como el crédito del Fisco – su discusión contenciosa – su cancelación / incobrabilidad-, ya sea a nivel de transacción como de reportes agregados de gestión.</p> <p>En este sentido, se observó la existencia de datos provenientes de diferentes registros de información en distintos aplicativos de la entidad, utilizados por áreas con incumbencia directa e indirecta en la gestión contenciosa impositiva, con diferentes enfoques según el área usuaria y</p>	<p><b>f) Trazabilidad de las transacciones en la información:</b> Adoptar una visión integral del proceso en la materia – con enfoque de “<i>ciclo completo</i>”- a efectos de que la información disponible exponga la trazabilidad de las transacciones individuales como de los reportes de gestión.</p>		<p>La entidad no ha producido descargo, por lo que se mantiene el hallazgo.</p>



HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<p>sin una visión organizacional que supere los enfoques sectoriales.</p> <p>Es dable señalar que no fue aportada documental que permita identificar, respecto del proceso, en forma íntegra e integrada los procedimientos estandarizados de registración y utilización de datos -método, oportunidad, responsables de registro, consulta, autorización y/o aprobación, etc.-, las actividades de control -hitos relevantes y, en su caso, instancias de conciliación-, las acciones correctivas oportunas, y los reportes corrientes y/o de excepción. Es así que para ello ha de recurrirse a su identificación, por un lado, en la normativa interna previamente referida y, por otra, a documental de desarrollo de distintos aplicativos informáticos en cuanto a su participación en el proceso.</p>			
<p><b>g) Soporte informático:</b> En cuanto al principal soporte informático de la gestión de las causas contenciosas impositivas, la DI CONT, desde 2007, ha utilizado el Módulo Contencioso Impositivo del Sistema ATENEA, que se vinculaba con otras aplicaciones de la entidad. Así poseía interfaces con el Padrón Único de Contribuyentes (PUC), el</p>	<p><b>g) Soporte informático:</b> Integrar informáticamente los distintos aplicativos disponibles en la entidad con interés en la</p>	<p><b>Rta AFIP – SDG ASJ</b> <i>g) Soporte informático.</i> <i>Con relación a lo señalado en el Proyecto en el sentido que el Módulo Contencioso Impositivo</i></p>	<p>El descargo formulado por el organismo, no responde a lo expuesto en el presente apartado por AGN, respecto a las dificultades que se plantean por la falta de integración de los</p>

HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<p>Sistema Único de Parámetros de AFIP (SUPA – que aporta la codificación de conceptos), el Sistema de Administración de Recursos Humanos (SARHA) y el Sistema Único de Autenticación (SUA – para identificación de usuarios).</p> <p>Sin embargo, es importante mencionar que el módulo no se encontraba integrado informáticamente con el SEFI (Sistema de Seguimiento de Fiscalizaciones) como el aplicativo que debería actuar como el principal proveedor de datos por las DO apeladas y cuyas acciones de cobro, en procura de la efectivización del crédito, debían detenerse hasta tanto concluyera la instancia contenciosa. A ello se agrega que no se planteaban instancias de conciliación entre la información de ambos sistemas o reportes originados en ellos.</p> <p>Es de mencionarse, que, como se indica en el apartado 5.2.c), la DI CONT implementó lo que denomina “precarga” en planilla de cálculo, ya que la incorporación de la causa al módulo dependía del letrado asignado, con el objeto, según lo informado, de poseer conocimiento inmediato y global del flujo de demandas ingresadas en</p>	<p>materia, siguiendo la recomendación del apartado precedente.</p>	<p><i>del sistema Atenea concluye con la finalización de la causa sin considerar las instancias posteriores de cobro o de pago, cabe señalar que, sin perjuicio de encontrarse pendiente su interconexión con los sistemas SEFI y SIGMA, el proceso contemplado en dicho módulo contempla la registración del cobro de honorarios e intereses y costas del proceso –con posterioridad a la finalización de la causa-. Prevé, asimismo, el registro del pago de dichos conceptos en tanto tienen incidencia en los saldos que componen los Estados Contables del Organismo.</i></p>	<p>Sistemas ATENEA y SEFI –que confirma-, y conciliaciones de sus datos, principalmente en cuanto a la información del cobro y pago de créditos impositivos discutidos, objeto de la gestión contencioso impositiva.</p> <p>Es dable resaltar que la entidad refiere a la registración de la efectivización de conceptos accesorios de las causas, lo que se produce manualmente - exhibiendo una dificultad adicional-, sin considerar que el hallazgo se enfoca hacia lo esencial de las causas contenciosas en trato, en cuanto a la</p>



<b>HALLAZGO</b>	<b>RECOMENDACIÓN</b>	<b>DESCARGO AFIP – DGI</b>	<b>ANÁLISIS DEL DESCARGO</b>
<p>TFN, y contar con información gerencial para la toma de decisiones, como lo era asignar e identificar el RF.</p> <p>En ese sentido, la Dirección, que reconoce la necesidad de integración de ambos sistemas, propuso la incorporación de esta instancia al Sistema ATENEA - pantalla de “<i>precarga</i>” de juicios contenciosos tributarios iniciados-, sin embargo, ello además de evidenciar la limitación del alta de causas, convalida la subutilización de información disponible en la organización en el SEFI.</p> <p>Por otra parte, el proceso contemplado por el Módulo Contencioso Impositivo del Sistema ATENEA concluía con la registración de la finalización de la causa, sin poseer interés en la prosecución posterior del trámite hacia la cancelación de crédito –en casos de resultado positivo- y conllevando el éxito o fracaso de la gestión del ente en la materia exclusivamente en esa finalización. Ello, sin considerar conectividad informática alguna ya sea, nuevamente, con el SEFI por las acciones interrumpidas con motivo del litigio o con las instancias posteriores de cobro (por el principal de la causa u honorarios en resultados</p>			<p>defensa de crédito del Fisco.</p> <p>Corresponde mantener el hallazgo en los términos que fue formulado en el Proyecto de Informe remitido en vista.</p>

HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<p>favorables) o de pago cuando las costas le habían sido adversas.</p> <p>Estas instancias poseían sistemas informáticos vinculados a las acciones posteriores, sin embargo, se recurría a comunicaciones externas al ambiente informático para su impulso (por ej.: ejecución fiscal), limitando el control de la integridad de la continuidad del proceso de cada transacción que dicho ambiente podría proporcionar, lo que tampoco se sustentaba en un esquema de reportes periódicos y de conciliaciones.</p> <p>Es importante mencionar que, en cuanto a la posibilidad de un desarrollo informático vinculado a la comunicación de sentencia y seguimiento del cobro del crédito involucrado, la DI CONT, planteando una posición que poseía reflejo en la limitada visión integral del proceso de la organización en los sistemas informáticos, expresó que excede la competencia del área entender sobre el estado de situación del crédito cuestionado, siendo la dependencia de origen de donde emanó el acto puesto en crisis, la encargada del control y cobro de la pretensión fiscal confirmada, lo que <i>“... una vez finalizada la interconexión ATENEA-SIGMA y ATENEA-SEFI, se podrá realizar en el seguimiento</i></p>			



HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<i>sistémico respecto de la cancelación de la acreencia fiscal.”</i>			
<p><b>h) Soporte informático – impulsos de mejora:</b> En tal contexto, se informó sobre el inicio de acciones para el desarrollo de la integración de la información referida al pago de honorarios profesionales a cargo del Fisco brindada por el SIGMA y el Sistema ATENEA.</p> <p>Como ha sido motivo de hallazgo expuesto por esta AGN en los Memorandos de Control Interno Contables asociados a la revisión de los Estados Contables de AFIP, el proceso de cancelación de dichos honorarios evidenciaba un limitado ambiente de control, más allá de que la Dirección de Presupuesto y Finanzas (DI PRFI), a través de la IG 1/17 DI PRFI, buscara establecer un mínimo de documental necesaria para que pudiera viabilizar la cancelación, contemplando aspectos como:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• El impulso del proceso realizado por el beneficiario, por interés propio, mediante la presentación de piezas documentales esenciales del proceso judicial -que no</li></ul>	<p><b>h) Soporte informático – impulsos de mejora:</b> A la luz de la consideración conjunta de los distintos hallazgos del presente informe, evaluar la situación integral del soporte informático del proceso bajo el concepto de “<i>ciclo completo</i>”, y planificar e impulsar proyectos de mejora.</p>		<p>La entidad no ha producido descargo, por lo que se mantiene el hallazgo.</p>

HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<p>debían resultar ajenas a los archivos y registros de las áreas operativas-</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los responsables directos y jerárquicos de la tramitación de la causa originaria se encontraban a cargo de la instancia de corroboración y aprobación (incluida la declaración de ausencia de hecho perjudicial que lesione el patrimonio del Estado Nacional - Res. 1020/95 DGI) de la viabilidad de la obligación para su remisión para la puesta al pago, en actividades externas al sistema ATENEA.</li> <li>• Al no poseer registración integrada entre ambos sistemas, se dispuso la inclusión de la impresión de pantalla del sistema ATENEA a una documental respaldatoria del pago, que exhibía dificultades para la individualización de la causa generadora (ej.: carpeta, expediente interno, expediente judicial).</li> </ul>			
<p><b>i) Registro en el Módulo Contencioso Impositivo del Sistema ATENEA:</b> Conforme a lo prescripto por la IG 03/17 AFIP, es responsabilidad primaria de los RF y jefaturas que posean la representación legal de la organización la carga inicial de juicios, y el registro inmediato y fehaciente de los cambios en sus estados</p>	<p><b>i) Registro en el Módulo Contencioso Impositivo del Sistema ATENEA:</b> Enfatizar, en la evaluación recomendada en el</p>		<p>La entidad no ha producido descargo, por lo que se mantiene el hallazgo.</p>



<b>HALLAZGO</b>	<b>RECOMENDACIÓN</b>	<b>DESCARGO AFIP – DGI</b>	<b>ANÁLISIS DEL DESCARGO</b>
<p>procesales y novedades procesales relevantes en el Módulo de Juicios Contenciosos del Sistema ATENEA.</p> <p>Además, dicha instrucción general define responsabilidades, entre los distintos niveles jerárquicos, respecto del cumplimiento de los plazos procesales, verificación de la exactitud de la carga de datos y generación de ajustes necesarios de información –aspecto a considerarse en el marco de lo expuesto en 5.2.k)-. En dicho marco se contemplaba la supervisión de DI PLCJ con la finalidad de ser el contralor general de la información, y el seguimiento de la gestión de las dependencias y de los RF respecto de su cartera administrada.</p> <p>Sin embargo, la norma no avanzaba en la definición específica de las actividades de control, incluyendo su metodología, formalización y oportunidad de ejecución, en el marco del proceso.</p> <p>Por su parte, el manual de usuario del Módulo Contencioso Impositivo – Sistema ATENEA, en la interacción del aplicativo con los usuarios a partir de la respectivas interfaces, indicaba funcionalidades disponibles para áreas</p>	<p>apartado precedente, la maximización del uso de información disponible o que la entidad pudiera obtener de terceros (por ej.: TFN), limitando la carga manual de los RF, e implementando actividades de control determinadas a partir de la evaluación de riesgo en los procesos y estandarizadas normativamente, de forma de contar con información de calidad.</p>		

<b>HALLAZGO</b>	<b>RECOMENDACIÓN</b>	<b>DESCARGO AFIP – DGI</b>	<b>ANÁLISIS DEL DESCARGO</b>
<p>auditoras y/o supervisoras (por ej.: plazos procesales vencidos, validaciones para la carga de etapas procesales, historial de RF por causa, listados estadísticos estándares o según parámetros de búsqueda), no obstante no se evidenciaba una explícita articulación de ello con la citada IG 03/17 AFIP y otras normas a partir de las responsabilidades y tareas de control específicas (por ej.: supervisiones de campo). En igual sentido, lo referido en cuanto a la ausencia de manuales de procedimientos o similares que contemplara la descripción integral de las tareas, incluida la interacción con aplicativos informáticos - 5.1.j)-.</p> <p>Es importante mencionar que la DI CONT, en el marco de los relevamientos realizados por esta AGN, expresó la necesidad de ejecutar controles para detectar inexactitudes en la información registrada en el Módulo Contencioso Impositivo - Sistema ATENEA y mejorar su calidad a través de las distintas acciones (ej.: depuración de cartera, controles directos de jefaturas).</p>			



HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<p><b>j) Registro alternativo del conocimiento de las causas – DI CONT:</b> En oportunidad de la notificación del inicio de causas ante el TFN, la DI CONT, a través de la División Coordinación y Control (DV COCO), las registraba en planilla de cálculo a efectos de contar con información oportuna del flujo de ingresos y poseer datos para el seguimiento del registro de la causa en el Módulo Contencioso Impositivo del Sistema ATENEA.</p> <p>Si bien esta tarea no formalizada constituía el interés de la dependencia por contar con información para su gestión, exhibía la limitación del soporte informático que proveía el referido aplicativo.</p> <p>Cabe destacar, como se indicó en el apartado g) precedente, que se han aportado minutas de reuniones entre la DI CONT, DI PLCJ y el Departamento de Informática Colaborativa (DE ICOL), donde se planteaba la posibilidad de incluir la precarga mencionada en el sistema -que no se efectivizó-, sin embargo ello no daba solución a las necesidades de información con visión organizacional ni de un área en particular.</p>	<p><b>j) Registro alternativo del conocimiento de las causas – DI CONT:</b> Evitar el uso de registros alternativos o, en su caso, habilitarlos transitoriamente bajo esquemas básicos de seguridad hasta tanto de realicen ajustes estructurales de sistemas y/o de procesos</p>		<p>La entidad no ha producido descargo, por lo que se mantiene el hallazgo.</p>

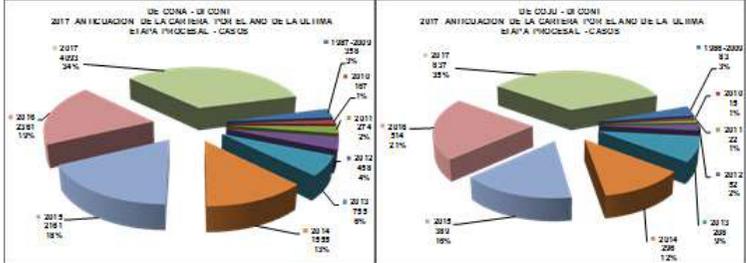
HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<p><b>k) Inventario de causas contencioso impositivas:</b> A partir de la consideración de los inventarios aportados de causas al 31/12/16 y al 31/12/17 a cargo de la DI CONT (14.598 causas al 31/12/17), se advirtió un conjunto de inconsistencias, algunas de las cuales podrían entenderse de poca materialidad desde una visión cuantitativa en casos en relación a la magnitud de la cartera, pero que poseían relevancia en cuanto a exhibir deficiencias informativas, limitaciones en las funcionalidades del sistema para evitarlas y la posible disociación de los datos registrados respecto de la realidad material de las causas. A continuación se identifican las de mayor relevancia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Causas con valor nominal de demanda \$0 o inferior a \$100.- cuando el objeto de litigiosidad posee su expresión financiera (por ej.: apelación de tributos o de multas). Debe tenerse en cuenta que además de su relevancia informativa como elemento de debate contencioso, que han sido efectivamente determinados por la organización, como en el caso de DO, impactaba en los reportes en los que la entidad rinde cuentas (por ej.: Estados Contables) y en la información de gestión (por ej.: causas de interés institucional), y era un</li> </ul>	<p><b>k) Inventario de causas contencioso impositivas:</b> Establecer actividades de control y rectificaciones en el Módulo Contencioso Impositivo del Sistema ATENEA, a efectos de evitar situaciones como las descritas en <b>5.2.k)</b> y de rectificar inconsistencias del inventario.</p> <p>Adicionalmente, prestar especial atención a la anticuación de las etapas procesales considerando que, mayoritariamente, las causas se relacionan con crédito pretendido por la AFIP.</p>	<p><b>Rta AFIP – SDG ASJ</b></p> <p><i>k) Inventario de causas contencioso impositivas. Respecto de las inconsistencias de información de los inventarios de causas contenciosas observadas por el órgano auditor vinculadas a la existencia de causas con valor nominal de demanda \$ 0 o inferior a \$ 100 cuando el objeto de litigiosidad posee expresión financiera, se señala que en las supervisiones que se desarrollan en materia de juicios contenciosos se pone especial énfasis en la necesidad de que los datos económicos y financieros de los juicios se</i></p>	<p>El descargo del organismo resulta de carácter confirmatorio en cuanto a las consideraciones vertidas por AGN, al referir cuestiones como acciones o funcionalidades que buscan regularizar aspectos indicados en el proyecto de informe.</p> <p>Así pueden mencionarse las supervisiones con énfasis en datos económicos financieros – como las que el descargo menciona que se realizaran en el 2020- (valores nominales de demandas, ya sea por créditos determinados, disminución de saldos a favor del contribuyente, disminución de quebrantos, ajustes de precio de transferencia, etc. –segregación a</p>



HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<p>elemento a considerar para establecer el “<i>interés fiscal</i>” para la prosecución de los trámites.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Variación de los montos registrados de demandas y de la fecha de etapa procesal retrotrayéndola y sin cambiar la etapa, sin contar con trámites y reportes que exhibieran situaciones de excepción que lo justifique.</li><li>• La descripción y especificidad de determinadas etapas procesales que no permitían advertir adecuadamente la secuencialidad (por ej.: “Contestación de demanda, recurso o reclamo”, “Autos para resolver 1era instancia, TFN, Cámara o CSJN”, “Notificación sentencia 1ra. Instancia o TFN a Contestación demanda, recurso o reclamo”), al no discriminar entre etapa procesal y la instancia dentro de cada etapa, si bien la codificación numérica que como identificación de etapa posee una secuencia.</li><li>• El inventario al 31 de diciembre 2017 exhibía retrocesos de etapas procesales junto con la respectiva fecha (por ej.: “Juicio finalizado” 01/16 a “Apertura a prueba”</li></ul>		<p><i>encuentren correctamente registrados a los efectos de evitar distorsiones en la información de los inventarios de los estados contables, instruyendo a las áreas jurídicas proceder en tal sentido.</i></p> <p><i>En esa línea, en el transcurso del año 2020, en el marco de un relevamiento de causas cuyo objeto procesal se vincula a “Precios de transferencia” se han detectado casos que responden a un tipo de proceso de contenido económico y no registran monto nominal demandado en el sistema.</i></p> <p><i>Consultada el área a cargo de los mismos - Dirección</i></p>	<p>contemplar en la aplicación informática-); variaciones en los montos registrados de demandas, fechas de etapa procesal o retrocesos en el historial procesal por intervención de áreas de control; y la oportunidad del alta de la causa dentro del período tres años aceptado por el sistema.</p> <p>Corresponde mantener el hallazgo en los términos que fue formulado en el Proyecto de Informe remitido en vista.</p>

HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<p>11/13, “Notificación de sentencia de 1ra. Instancia o TFN” 10/16 a “Contestación demanda, recurso o reclamo” 2/16).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Variación de la etapa procesal entre ambos inventarios, pero sin registrar cambio correspondiente en su fecha (por ej.: “Demanda, recurso o reclamo interpuesto” a “Contestación demanda, recurso o reclamo” 3/8/16, “Contestación de agravios” a “Radicación en Cámara” 1/12/16).</li> <li>• Causas dadas de alta en 2017 en el sistema con inicio en años anteriores.</li> <li>• Considerando el inventario a diciembre 2017, se observa la siguiente situación en la anticuación de la última etapa procesal:</li> </ul>		<p><i>de Contencioso- ésta informó que en dichos juicios tal circunstancia obedece a que la determinación de oficio no arrojó impuesto a ingresar por parte del contribuyente dado que disminuye el saldo declarado oportunamente por la actora, por lo cual no procede la carga de un monto en expectativa que no sería eventualmente cobrable.</i></p> <p><i>Por su parte, las variaciones que pudieran presentarse en los montos registrados de demandas, fechas de etapa procesal o retrocesos en el historial procesal de los juicios así como las variaciones en la clasificación contable de</i></p>	



HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
 <p>Gráficos 5.2.k) DI CONT Anticuaación de causas contencioso impositivas en trámite al 32/12/17 Fuente de datos: Inventario de Cartera Contencioso Impositiva AFIP en trámite al 31/12/2017</p> <p>La ausencia de acciones específicas de evaluación de carteras sobre el particular y de reportes específicos, no permiten determinar si la antigüedad relevante de las etapas procesales registradas obedecía a limitaciones en la actualización de la información o al estado real del trámite de las causas, considerando que la DI PLCJ ha informado que el tiempo promedio de culminación de causas era del orden de 4 años y 5 meses.</p> <p>Es del caso señalar que el impulso de las actuaciones corresponde a la parte interesada que inicia la acción -el</p>		<p>las causas, responden -en principio- a la intervención de áreas de control como la Dirección de Coordinación Judicial o la Subdirección General de Auditoría Interna o bien a rectificaciones producidas por los representantes fiscales con motivo de la comisión de errores involuntarios en la carga de la información.</p> <p>En lo que respecta a la antigüedad de las etapas procesales registradas en el sistema cabe señalar que la actualización de datos en el Módulo de Juicios Contenciosos del Sistema ATENEA no es una acción discrecional de los Representantes</p>	

HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<p>contribuyente mayoritariamente por apelación de determinaciones de oficio-, sin embargo lo que se encontraba en litigio era el crédito en favor del Fisco, con lo cual habría de ser de su especial interés la culminación.</p>		<p><i>Fiscales a cargo de los juicios, sino que -por el contrario- la misma reviste el carácter de obligatoria y se encuentra sujeta a controles de las Jefaturas respectivas, quedando fuera de la órbita de competencia de la Dirección de Coordinación Judicial la instrumentación de sanciones en tal sentido.</i></p> <p><i>Por último, la diferencia entre las fechas de alta en el sistema y de inicio del proceso responde en algunos casos al tiempo transcurrido entre el inicio del expediente y la notificación al Organismo de la radicación del juicio. Cabe recordar que el sistema asigna</i></p>	



HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
		<i>automáticamente el año del juicio en que se produce el alta del mismo en el sistema permitiendo la carga de un expediente de hasta tres años de antigüedad.</i>	
<p><b>l) Asignación de causas a letrados representantes del fisco (RF):</b> La IG 03/17 AFIP establecía el procedimiento para la equiparación de carteras judiciales, responsabilizando a las Divisiones Jurídicas respecto de la asignación de expedientes y reasignación de causas a RF. Disponía que la composición cuantitativa de las carteras de causas contenciosas en trámite por RP debería ser equitativa, procurando que la diferencia existente entre ellas no exceda del veinte por ciento (20%) del promedio de la cartera general –considerando cada fuero en los que tramitaban las causas -, salvo motivos debidamente justificados.</p> <p>Las áreas referidas, de acuerdo a sus necesidades, tenían la potestad de dar prioridad a una distribución sustentada en criterios de asignación -más allá de la distribución equitativa</p>	<p><b>l) Asignación de causas a letrados representantes del fisco (RF):</b> Desarrollar, en el Módulo Contencioso Impositivo del Sistema ATENEA, funcionalidades tendientes a controlar y monitorear la asignación de causas a partir de los parámetros preestablecidos, y estandarizar reportes y evaluaciones que</p>	<p><b><i>Rta AFIP – SDG ASJ</i></b></p> <p><b><i>l) Asignación de causas a letrados representantes del Fisco (RF)</i></b> <i>Respecto al volumen de la composición de la cartera de los representantes fiscales cabe aclarar que en su análisis se consideran las particularidades operativas de las áreas. En tal sentido, se señala que en el año 2017 el</i></p>	<p>El descargo del organismo resulta de carácter confirmatorio en cuanto a las consideraciones vertidas por AGN, al referir aspectos indicados en el proyecto informe en cuanto a la potestad de dar prioridad a criterios de distribución. No obstante, no se hace referencia a lo indicado respecto a la registración de particularidades de las decisiones adoptadas y a la</p>

HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<p>de casos-, evaluando pautas tales como: importancia del asunto, aptitudes profesionales, especialización del representante fiscal y jurisdicción. Así también agregaba otros parámetros a tener en cuenta en esa distribución, tales como que a una medida cautelar se le asignará al RF que llevaba el juicio principal, o que las causas sobre multas se asignarán al RF que llevaba la causa del contribuyente.</p> <p>Se informó que la DI CONT definió internamente, para la distribución de causas, una estratificación de la cartera según su instancia procesal -causas en trámite ante el TFN, en trámite por ante CNACAF y en trámite ante la CSJN- sin un seguimiento integral de la causa por RF y sin estandarización normativa.</p> <p>Dos veces por año se realizaban evaluaciones de la distribución de cartera (posición al último día hábil de los meses: abril y octubre), debiendo justificarse los motivos de desvíos significativos respecto de los parámetros normatizados, sin embargo, el Módulo de Juicios Contenciosos Impositivos - Sistema ATENEA- no poseía funcionalidad específica que aporte información sobre el</p>	<p>incluyan la justificación de desvíos</p>	<p><i>Departamento Contencioso Administrativo informó que más allá de la distribución matemática, existen elementos a ponderar que exceden el marco de la mera confrontación numérica y que resultan determinantes a la hora de la distribución del trabajo, tales como el tipo de juicio en debate, el objeto litigioso, la complejidad técnica y jurídica que involucra el proceso, etc. considerando, además, la estratificación por etapas (Tribunal de grado – Alzada – CSJN), a todo lo cual se suman las circunstancias que generan notables</i></p>	<p>explicita justificación de los desvíos advertidos.</p> <p>Corresponde mantener el hallazgo en los términos que fue formulado en el Proyecto de Informe remitido en vista.</p>



HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<p>particular, debiendo practicarse la evaluación en forma externa.</p> <p>Sin perjuicio de las responsabilidades de los niveles jerárquicos establecidas en la IG, no se advierte la definición de instancias de formalización, validación y control respecto de los informes emitidos, e, incluso, su consideración en reportes estándares periódicos de gestión.</p> <p>De la información aportada del Módulo Contencioso Impositivo- Sistema ATENEA -Inventario de Cartera Contencioso Impositiva por causas en trámite al 31/12/2017, se observó:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Distribución de causas ante el TFN – DE CONA (56 RF):<ul style="list-style-type: none"><li>○ El 26% de los RF concentraba el 50% de las causas.</li><li>○ El 16% de los RF concentraba el 50% del monto de causas.</li></ul></li><li>• Distribución de causas ante el CAF – DE COJU (19 RF):</li></ul>		<p><i>fluctuaciones en la cartera tales como -en referencia a dicho período - los trámites de condonación de sanciones, regularización de obligaciones impositivas y exteriorización y sinceramiento fiscal.</i></p>	

HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ El 47% de los RF concentraba el 72% de las causas.</li> <li>○ El 26% de los RF concentraba el 71% del monto de causas.</li> </ul> <p>Cabe mencionar que los informes sobre la distribución equitativa de cartera aportados por el año bajo revisión – correos electrónicos junto a planillas de cálculo- carecían de mención explícita de parámetros considerados y de justificaciones, aún con fechas de corte distintas (último a noviembre 2017), que permitieran identificar motivos de los desequilibrios previamente referidos.</p>			
<p><b>m) Carpeta administrativa de las causas:</b> La IG 03/17 AFIP definía aspectos vinculados a la asignación de responsabilidades sobre el administración, actualización y control de las carpetas administrativas de juicios, como así también características formales de la documentación a incorporar en ella, sin advertirse en esta norma o instrucciones complementarias, profundización de aspectos vinculados a su guarda/conservación y controles, adicionales a la supervisión jerárquica a aplicar sobre su contenido y más allá del realizado por la DI PLCJ a lo fines</p>	<p><b>m) Carpeta administrativa de las causas:</b> Estandarizar, en las normativas, aspectos vinculados a su guarda/conservación y controles.</p>		<p>La entidad no ha producido descargo, por lo que se mantiene el hallazgo.</p>



HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<p>de verificar la correspondencia de datos entre el registro del Sistema ATENEA y la documentación obrante en la carpeta.</p>			
<p><b>n) Causas de relevante significatividad:</b> La consideración de este tipo de causas por razones de significatividad económica o institucional a efectos informativos, exhibió un tratamiento distinto ya sea para el uso interno como a los fines de dar cumplimiento a lo establecido por a la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN), en su Res. 02/00 y modificatorias.</p> <p>A nivel interno, desde el año 2007, las dependencias jurídicas de la organización informan mensualmente, para conocimiento del Administrador Federal, un grupo de aproximadamente 50 causas consideradas relevantes, cuyo detalle habría de actualizarse a partir de las altas y bajas del Módulo Contencioso Impositivo - Sistema ATENEA-.</p> <p>Al 31 de diciembre de 2017, la DI CONT informaba 46 causas, de las cuales 30 correspondían al DE CONA y 16 al DE COJU, siendo 21 casos por significatividad de monto</p>	<p><b>n) Causas de relevante significatividad:</b> Estandarizar actividades de tratamiento, reporte y monitoreo específicos para causas de relevante significatividad, identificadas según parámetros preestablecidos</p>		<p>La entidad no ha producido descargo, por lo que se mantiene el hallazgo.</p>

HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<p>involucrado de demanda y 25 por “<i>relevancia institucional</i>”.</p> <p>La DI PLCJ informó que era facultad de cada área jurídica determinar dentro de su cartera de juicios cuales se consideraban relevantes para el organismo.</p> <p>Según se informara, la DI PLCJ intervenía a los efectos de constatar su cumplimiento, por medio de controles específicos, a partir de los datos del sistema (altas y bajas), respecto de los juicios informados por las áreas jurídicas como relevantes y, de corresponder, solicitaba a las mismas la actualización de la tipificación registrada.</p> <p>Sin embargo, no se obtuvo evidencia de un estándar normativo que estableciera la existencia del informe, las obligaciones correspondientes, la definición de parámetros de significatividad específicos, como así tampoco un tratamiento especial de su litigiosidad, y de reporte, monitoreo y supervisión específica considerando su calificación como relevante, con independencia de que en el devenir de lo actuado tanto el RF como la supervisión o la DI PLCJ pudieran realizar una consideración especial - aspecto que no fue factible evaluar por esta AGN por la</p>			



HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<p>limitación al alcance descripta en 3. para acceder a la documental de las causas en sede de la entidad.</p> <p>Por otra, para el caso, previamente referido, de obligación de informar las causas relevantes a la PTN (según Res. 04/16 PTN específica para el ejercicio) y según normativa de AFIP en tal sentido -IG 1/10 SDG ASJ y sus modificatorias (6/10, 2/16 SDG ASJ)-, se consideraba "de relevante significación económica" a aquellas cuya pretensión de contenido patrimonial alcanzaba o superaba los \$10 millones y las que por la importancia, novedad o complejidad del tema debatido o notoriedad de la parte involucrada, poseían o podían poseer una destacada trascendencia fiscal según criterio de las dependencias jurídicas. Al respecto, no se han aportado las comunicaciones efectuadas ni documentación de controles sobre el cumplimiento de la obligación.</p>			
<p><b>o) Supervisión de la cartera contencioso impositiva:</b> La DI PLCJ realizaba tareas de supervisión sobre la cartera contencioso impositiva, respecto de la gestión de los RF en las causas y de la exactitud de la información registrada en el Módulo Contencioso Impositivo del Sistema ATENEA,</p>	<p><b>o) Supervisión de la cartera contencioso impositiva:</b> En simultáneo a la adopción de</p>	<p><b>Rta AFIP – SDG ASJ</b></p> <p><i>o) Supervisión de la cartera contencioso impositiva</i></p>	<p>El descargo del organismo resulta de carácter confirmatorio en cuanto a las consideraciones vertidas por AGN,</p>

HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<p>enmarcadas en un “Manual de Supervisiones” de uso interno y sin aportarse acto administrativo de estandarización.</p> <p>Dicho manual aludía a la necesidad de contar con información actualizada y confiable, en atención a que las inconsistencias afectaban la certeza e integridad de los Estados Contables del Organismo.</p> <p>El manual tipificaba dos tipos controles, las supervisiones “de campo” que implicaban la revisión integral con el objeto de evaluar el desempeño del RF (carpeta administrativa y/o en sede de tribunal actuante) y control de datos para verificar su registro informático, y la supervisión “informática” destinada a la detección de errores, inconsistencias u omisiones en la carga de datos al sistema.</p> <p>Sin embargo, el manual no avanzaba en definiciones respecto a la planificación del tipo de supervisión y el alcance que había de poseer, considerando documentación para respaldar las decisiones (motivación de las supervisiones), ponderación de relevancia o significatividad de las muestras realizadas para las revisiones a realizar,</p>	<p>rectificaciones estructurales en sistemas y en el proceso, fortalecer las actividades de supervisión considerando su estandarización normativa integral, la evaluación de los recursos asignados y el efecto de los resultados obtenidos en rectificación de conductas de responsables (incluido el régimen sancionatorio) y el impulso de mejoras.</p>	<p><i>Con relación a lo señalado respecto de la imposibilidad de realizar supervisiones de campo sobre la cartera de juicios radicadas en el Tribunal Fiscal de la Nación -dado que la compulsión de las causas solo es permitida a los representantes del Fisco- sin contemplar la alternativa de una presentación institucional ante el Tribunal, cabe señalar que durante las distintas gestiones de ambos Organismos se han efectuado diferentes acciones tendientes a zanjar la imposibilidad de consultar las causas, entre las que se encuentra el dictado -por parte de la Administración Federal de</i></p>	<p>indicando que “...se tomarán en consideración las recomendaciones formuladas por el órgano auditor externo a los fines de optimizar los mecanismos de control de la cartera de juicios contenciosos”.</p> <p>Por otra parte, cabe señalar que no se han aportado los antecedentes documentales de lo informado respecto del dictado de una disposición en materia de supervisiones de campo sobre la cartera de juicios en sede del TFN.</p> <p>Corresponde mantener el hallazgo en los términos</p>



HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<p>entre otras, como base para orientar el control que conllevaba la supervisión.</p> <p>En tal sentido, respecto de las supervisiones efectuadas en el 2017, más allá de ciertos antecedentes aportados (cronograma de actividades y planillas de cálculo de casos relevados) y la descripción, incluida en los informes de ejecución, de la situación previa de la cartera a relevar, no se ha obtenido evidencia documental que justificara la procedencia de los controles realizados, en el marco de facultad específica de supervisión del área.</p> <p>La Dirección informó que, para la ejecución de las funciones que importaban las supervisiones en trato, contaba con un plantel de tres agentes el año bajo revisión.</p> <p>Cabe señalar que no se obtuvo evidencia de la aplicación de una metodología institucional que exhiba la evaluación de puestos de trabajo, los recursos humanos disponibles y su carga laboral, y, consecuentemente, la suficiencia o no de los agentes asignados.</p> <p>La información proporcionada sobre las supervisiones de campo da cuenta de la magnitud y el impacto que podía</p>		<p><i>una disposición autorizando a letrados de la División Supervisión de Juicios Contenciosos Tributarios y no Tributarios a consultar aquellas actuaciones en las que el Fisco es parte, para su presentación institucional ante cada Vocalía del Tribunal Fiscal de la Nación por parte de los abogados supervisores.</i></p> <p><i>Atento a que las entonces autoridades del referido Organismo advirtieron que el acceso a las actuaciones, a los fines de su revisión, eventualmente podía implicar la notificación del Fisco de las resoluciones recaídas y</i></p>	<p>que fue formulado en el Proyecto de Informe remitido en vista.</p>

HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<p>poseer el presente tipo de control considerando la cuantía de las carteras contencioso impositivas.</p> <p>La DI PLCJ, con facultades de supervisión sobre todas las carteras contenciosas impositivas y aduaneras administradas por las distintas dependencias jurídicas de la AFIP (metropolitano e interior), durante el 2017 efectuó:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 supervisiones de campo -81 causas compulsadas, siendo 44 impositivas (27 con desactualizaciones) y 37 aduaneras (el total con desactualizaciones)-,</li> <li>• 18 supervisiones informáticas –249 desvíos informados, 51 en causas impositivas y 198 en aduaneras con errores / desactualizaciones (incluyen correcciones de desvíos detectados por la SDG AUI y SIGEN, como de cruces de información del TFN –ver 5.2. p)-.</li> </ul> <p>Entre ellos, durante el 2017, sobre la cartera contenciosa impositiva de la DI CONT (14.598 casos - \$60.373,55 millones al 31/12/17) se efectuaron dos supervisiones informáticas sobre la cartera del DE CONA, y una supervisión de campo respecto de la cartera de DE COJU -tema debatido: impuesto a las ganancias – ajuste por inflación-, considerando dichas carteras, como ya se señaló,</p>		<p><i>considerando que dicha circunstancia podía alterar o incidir negativamente en el desempeño de los Representantes Fiscales a cargo de las causas, la Administración Federal dictó la referida norma.</i></p> <p><i>Cabe agregar que la Dirección de Coordinación Judicial impulsará nuevas tratativas ante la actual conducción del Tribunal planteando una vez más la cuestión a efectos de habilitar la actividad de supervisión.</i></p> <p><i>Finalmente, corresponde señalar que se tomarán en consideración las</i></p>	



HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<p>las más relevantes de la entidad. Al respecto, de la información aportada surge:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Supervisiones de campo sobre cartera de causas de DE COJU: De 83 causas identificadas por el criterio de selección (45% del monto nominal total de demanda de la cartera), se supervisaron 15 causas en trámite, identificando en 9 desactualización y/o falta de carga de etapas procesales en el sistema de acuerdo a las actuaciones de los expedientes, y en 6 casos no obraba constancias en las carpetas administrativas de actuaciones realizadas (ej.: depósito de honorarios, presentación de alegatos, traslados de recurso interpuesto). Por su parte, 14 causas, con etapa procesal “finalizado” registrada en el sistema, no fueron supervisadas por no encontrarse en letra disponible para su revisión o hallarse en archivo en los tribunales respectivos.</li><li>• Supervisiones informáticas: Se impulsó la actualización de la etapa procesal de 47 causas en el Módulo Contencioso Impositivo del sistema ATENEA.</li></ul> <p>Es importante señalar que la DI PLCJ informó que no se realizan supervisiones de campo sobre cartera de causas</p>		<p><i>recomendaciones formuladas por el órgano auditor externo a los fines de optimizar los mecanismos de control de la cartera de juicios contenciosos.</i></p>	

HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<p>radicadas en TFN, debido a que dicho Tribunal sólo permite la compulsa de las causas a los representantes del Fisco (RF) a cargo. No obstante, el “<i>manual de supervisión</i>” no contempla la alternativa de una revisión de cartera individual por RF con el acompañamiento para su revisión en sede del TFN o presentación institucional ante el Tribunal del letrado revisor por el interés propio del Organismo como parte del litigio.</p> <p>Ha de resaltarse que, a partir de los desvíos detectados, según lo informado, en esencia surgía la instrucción de rectificación de los registros, sin que se evidenciara otra instancia de un tratamiento integral de la problemática a partir de la identificación, tipificación y ponderación de desvíos que importe la mejora de los procesos.</p> <p>Es dable señalar que, debido a la limitación al alcance producida por la interposición del secreto fiscal según lo indicado en 3., no pudo accederse a la identificación de los casos (causas y desvíos) a efectos de relevar su regularización.</p>			



HALLAZGO	RECOMENDACIÓN	DESCARGO AFIP – DGI	ANÁLISIS DEL DESCARGO
<p>Lo expuesto exhibe lo limitado de la intervención de la presente actividad de control respecto de la gestión y registración de las carteras contencioso impositivas.</p>			
<p><b>p) Otras actividades de control:</b> La DI PLCJ informó que en el transcurso del 2017 colaboró con el DE CONA, impulsando la intervención del Departamento Informática Colaborativa, a fin de efectuar el cruce de la información de un lote 3990 causas contenciosas en trámite ante TFN aportado por la Subsecretaría de Ingresos Públicos y el inventario obrante en el Sistema ATENEA.</p> <p>A partir de ello, se identificaron en el sistema de la AFIP 3.816 en trámite y 26 como finalizados, y no fueron identificados 148 causas del listado de la Subsecretaría.</p> <p>Esta actividad no resultaba una práctica corriente de la AFIP, siendo ejecutada a solicitud de la referida entidad, y, según lo informado, sólo se limitó a individualizar aquellos expedientes registrados en el Módulo Contencioso del Sistema ATENEA, sin aportarse antecedentes de</p>	<p><b>p) Otras actividades de control:</b> Estandarizar conciliaciones periódicas de los datos de la entidad con información de otros organismos públicos con interés específico en la materia y realizar el debido seguimiento de sus resultados.</p>		<p>La entidad no ha producido descargo, por lo que se mantiene el hallazgo.</p>

<b>HALLAZGO</b>	<b>RECOMENDACIÓN</b>	<b>DESCARGO AFIP – DGI</b>	<b>ANÁLISIS DEL DESCARGO</b>
actividades posteriores de conciliación y, en su caso, regularización.			

Alejandro Luis MÉNDEZ CERZUELA  
 Jefe del Departamento  
 de Control de Ingresos Públicos  
 AUDITORIA GENERAL DE LA NACION



Auditoría General de la Nación

## **INFORME EJECUTIVO DE AUDITORÍA**

**“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 -”**

**ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE  
INGRESOS PÚBLICOS**

**INFORME EJECUTIVO DE AUDITORÍA**

**ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE**

**INGRESOS PÚBLICOS**

**A la Señora Administradora Federal de la  
ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS  
Lic. Mercedes MARCÓ DEL PONT  
Hipólito Yrigoyen N° 370 – 1er Piso  
CIUDAD AUTÓNOMA 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, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN (AGN) procedió a efectuar una auditoría en el ámbito de la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS (AFIP) - DIRECCIÓN GENERAL IMPOSITIVA (DGI) -, 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 –fuero Contencioso Administrativo Federal (CAF)- y Tribunal Fiscal de la Nación (TFN) - Ley 11.683.

**2. OBJETIVO.**

Evaluar si las actividades de planificación y control, respecto de la cartera de causas contencioso impositivas radicadas en sede judicial y TFN – Ley 11.683 -, permiten



## Auditoría General de la Nación

conducir la gestión en la materia hacia un desempeño eficaz, eficiente, económico y efectivo, considerándola como una instancia de excepción del proceso recaudatorio / fiscalizador del cual forma parte, y teniendo en vista su relevancia en la creación de percepción de riesgo de detección y efectiva sanción de los incumplimientos en el contribuyente.

### **3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA.**

La auditoría fue realizada de conformidad con las normas aprobadas por la Auditoría General de la Nación mediante Res. 26/15 -Normas de Control Externo Gubernamental- y Res. 186/16 -Normas de Control Externo de la Gestión Gubernamental-, dictadas en virtud de las facultades conferidas por la Ley 24.156 en su art. 119 inc. d), con las limitaciones que se indican en el último párrafo del presente apartado.

Se ha adoptado el ejercicio 2017 como base de evaluación, no obstante, se tuvieron en cuenta aspectos de ocurrencia posterior que, por su relevancia, ameritaron su consideración.

La actividad desarrollada por esta AGN se ha visto significativamente limitada por la imposibilidad de acceder a información y documental relevante, relativa a la individualización de las actuaciones y de los contribuyentes, argumentando el ente que su provisión constituiría un apartamiento de lo establecido en el artículo 101 de la Ley 11.683 –Secreto Fiscal-. La situación expuesta impidió la debida consideración del universo de causas y los movimientos producidos en el ejercicio bajo revisión.

### **4. ACLARACIONES PREVIAS**

El presente informe constituye un resumen del informe de auditoría emitido con fecha 25 de febrero de 2021, en el que se ha tenido en cuenta las aclaraciones y los comentarios vertidos por el ente auditado en su descargo que, sin realizar consideraciones sobre la totalidad de los hallazgos expuestos por esta AGN, receptan algunos de ellos e informan sobre acciones posteriores encaradas o a encarar por la Administración Federal.

## **5. HALLAZGOS DE AUDITORÍA**

Como consideración inicial, cabe señalar que los presentes hallazgos exhiben debilidades y disfunciones de la gestión en la materia que guardan similitud con las expuestas tanto en el informe de auditoría de gestión aprobado por Res. 245/10 AGN, como en el Informe del Auditor sobre los Estados Contables de la AFIP al 31/12/17 (Res. 215/18 AGN) y en el respectivo Memorando sobre el Control Interno Contable (Res. 245/18 AGN) en cuanto a la materia objeto de auditoría.

### **5.1. Planificación de la gestión de la cartera de causas contenciosas impositivas radicadas en TFN y en sede judicial (CAF).**

- a) La entidad no poseía para el ejercicio un Plan Estratégico (PE).
- b) Los Planes de Gestión (PG) 2017, Operativo Anual de Recaudación (POAR) 2017 y de Fiscalización (PF) 2017 no planteaban el tratamiento de la litigiosidad del organismo y la gestión integral de las carteras contenciosas impositivas. Si bien el PF 2017 definió como lineamiento “*la reducción de la litigiosidad*”, no avanzó en la identificación de la litigiosidad y sus causas, ni definió un enfoque de acciones para promover esa reducción.
- c) Teniendo en cuenta las misiones y funciones asignadas a distintas dependencias con competencia en la materia, no se obtuvo evidencia de la consideración de sus actividades en la planificación institucional o en planes específicos.
- d) El PG 2017 exhibía como único indicador, con referencia a la gestión contencioso impositiva, al “*Índice de Litigiosidad*” -con una meta del 43%- , definido en cantidades de determinaciones de oficio (apeladas / descargadas), pero sin considerar los montos involucrados (apelaciones del 87% del monto determinaciones de oficio, cartera de la Dirección de Contencioso -DI CONT, ejercicio 2017). El indicador era consecuencia de la actividad de fiscalización, exhibiendo la conducta litigante del contribuyente, sin poder considerarse como un indicador la gestión judicial de la entidad.



## Auditoría General de la Nación

La meta era elaborada teniendo en cuenta la meta y su ejecución del año previo al planificado, sin aportarse otro elemento metodológico. Para el 2007 se definió una meta del 43% que era significativamente superior a la ejecución del 2016 (33,09%). En los siguientes ejercicios se ajustaron los niveles de meta (2018: meta 25%, 2019: meta 27%), sin que se produjera una sobrejecución de meta del 124% como se observara en el 2017.

- e) El PG 2017 no contemplaba iniciativas de mejoras de los procesos internos y sistemas vinculados a la gestión contencioso impositiva.
- f) La entidad no suministró documentación del mapeo del proceso de “*Gestión Legal Administrativa y Judicial*” y la descripción del macroproceso abarcando el ciclo completo de la gestión desarrollada en la materia objeto de auditoría.
- g) Si bien el organismo contaba con instrucciones de trabajo, no se hallaban integradas y unificadas en manual de procedimientos o similar, con visión de proceso y de ciclo completo, y que exhibiera los circuitos administrativos y las interrelaciones entre áreas.
- h) No se aportaron antecedentes de la identificación y análisis de los riesgos que pudieran afectar el logro de los objetivos en la materia, como soporte de la definición y mantenimiento de los procesos y las actividades de control implementadas.
- i) Si bien la entidad no contaba con un sistema de gestión de calidad que integrara a toda la organización, ha ejecutado acciones parciales de certificación de calidad -IRAM por consultora o internas-. Sin embargo, no se advirtió la existencia de dichas acciones respecto de la materia de la presente auditoría, ni se establecieron parámetros para la evaluación de la calidad de los procesos asociados a la gestión contencioso impositiva.
- j) En materia de unificación de criterios, los antecedentes relevados dan cuenta de distintas acciones llevadas a cabo por áreas de incumbencia, sin embargo, no se hallaba estandarizada una metodología de relevamiento, ponderación y elección o no de las cuestiones a abordar, como así tampoco se han implementado instancias de evaluación de

los resultados obtenidos a partir de las intervenciones de unificación de criterios, tanto en cuanto a la efectiva aplicación como de su impacto.

## **5.2. Control y monitoreo de la gestión de la cartera de causas contenciosas impositivas radicadas en TFN y en sede judicial (CAF).**

a) El indicador “*Índice de Litigiosidad*” exhibió sobreejecución para el 2017, que, a priori, implicaba una sobrevaluación en su determinación si se considera la ejecución del 2016. No se obtuvo evidencia de evaluaciones y reportes que identificaran los motivos de ese comportamiento.

Por otra parte, si se considerara el índice en términos de montos determinados, las apelaciones ante el TFN, por el ejercicio 2017, ascendieron al 57% frente al 19% contemplando, como se realiza en el indicador, la cantidad de determinaciones de oficio –casos-.

b) La litigiosidad no tuvo un tratamiento específico en la Memoria y Balance de la AFIP por el ejercicio 2017, como problemática de la entidad o desde una visión integral.

El Informe del Auditor sobre los Estados Contables al 31/12/17 -aprobado por Res 215/18 AGN-, como de ejercicios anteriores, ha expuesto distintas debilidades tanto en los procedimientos administrativos como en la información de los sistemas informáticos, que importaron la limitada certidumbre e integridad de los inventarios respaldatorios y su valuación, impactando en la información revelada.

c) Las deficiencias de los reportes gerenciales de la entidad en relación la gestión contencioso impositiva limitan la posibilidad de su monitoreo desde una visión integral y organizacional. En esencia los reportes aportaban información para el uso de los directos responsables de esa gestión –especialmente para la supervisión jerárquica de la dependencia- y para el área del control específico. Esa información no trascendía a



## Auditoría General de la Nación

reportes de la entidad en su conjunto, como los de seguimiento de la planificación, dada la ausencia de un tratamiento relevante en planes a nivel institucional y/o de planes específicos de la materia.

La entidad no planteaba la medición y evaluación de la eficacia, economía, eficiencia y efectividad, e incluso la calidad en materia contencioso impositiva, a fin de impulsar la mejora tanto en la disminución de la litigiosidad, como la tramitación de las causas judiciales, y, a su vez, de fortalecer las acciones de percepción de riesgo que desalienten la conducta irregular y litigante de contribuyentes.

**d)** A partir de los reportes de gestión y los datos analíticos proporcionados se evidenciaron inconsistencia en la información sin accederse a conciliaciones o reportes que permitan identificar una justificación.

**e)** No se obtuvo evidencia de actividades estandarizadas de reporte y monitoreo de la litigiosidad, que contemple su análisis y evaluación a nivel organizacional, y considere aspectos como: identificación del origen de la litigiosidad; evaluación de motivos de resultados desfavorables; individualización de conductas litigantes de contribuyentes; consideración del cobro efectivo del crédito, los costos ocasionados y el efecto en la percepción en el riesgo; y métricas e indicadores para el seguimiento de hitos de la gestión.

**f)** Se advirtieron disfunciones en cuanto a la gestión integral de datos, vinculando aspectos como el crédito del Fisco – su discusión contenciosa – su cancelación / incobrabilidad-, ya sea a nivel de transacción como de reportes agregados de gestión.

No fue aportada documental que permita identificar, respecto del proceso, en forma íntegra e integrada los procedimientos estandarizados de registración y utilización de datos, las actividades de control, instancias de conciliación de información, las acciones correctivas oportunas, y los reportes corrientes y/o de excepción.

**g)** El Módulo Contencioso Impositivo del Sistema ATENEA, principal soporte informático de la gestión de las causas contenciosas impositivas, no se encontraba integrado informáticamente con el SEFI (Sistema de Seguimiento de Fiscalizaciones) - principal proveedor de datos de determinaciones de oficio apeladas y gestión de cobro suspendida-. A ello se agrega que no se planteaban instancias de conciliación entre la información de ambos sistemas o reportes originados en ellos.

El citado Módulo contemplaba un proceso que concluía con la registración de la finalización de la causa, sin poseer interés en la prosecución posterior del trámite hacia la cancelación de crédito –en casos de resultado positivo- y conllevando el éxito o fracaso de la gestión del ente en la materia exclusivamente en esa finalización.

**h)** El proceso de cancelación de honorarios evidenciaba un limitado ambiente de control, más allá de que la Dirección de Presupuesto y Finanzas, a través de la IG 1/17 DI PRFI, buscara establecer un mínimo de documental necesaria para que pudiera viabilizar la cancelación.

**i)** Conforme a lo prescripto por la IG 03/17 AFIP, es responsabilidad primaria de los representantes fiscales y sus jefaturas la carga inicial de juicios, y el registro de los cambios por novedades procesales relevantes en el Módulo de Juicios Contenciosos del Sistema ATENEA. Sin embargo, la norma no avanzaba en la definición específica de las actividades de control en el marco del proceso.

El manual de usuario del referido Módulo exponía funcionalidades disponibles para áreas auditoras y/o supervisoras, no obstante, no evidenciaba su articulación con la citada IG 03/17 AFIP y otras normas de control específicas (por ej.: supervisiones de campo).

Por su parte, la Dirección de Contencioso planteó la necesidad de ejecutar controles para detectar inexactitudes en la información registrada en el Módulo y mejorar su calidad.

**j)** En oportunidad de la notificación del inicio de causas ante el TFN, la División Coordinación y Control –de la Dirección de Contencioso- las registraba en planilla de



## Auditoría General de la Nación

cálculo para el seguimiento de su registro en el Módulo Contencioso Impositivo del Sistema ATENEA. Si bien esta tarea no formalizada constituía el interés de la dependencia para su gestión, exteriorizaba la limitación del soporte informático.

**k)** Los inventarios de causas contencioso impositivas exhibían un conjunto de inconsistencias, que evidenciaba limitaciones en las funcionalidades del Módulo Contencioso Impositivo del Sistema ATENEA para evitarlas y la posible disociación de los datos registrados respecto de la realidad material de las causas (ej.: causas con valor nominal de demanda \$0 o inferior a \$100.-, cambios de los montos registrados de demandas y de la fecha de etapa procesal, etapas procesales que no permitían advertir adecuadamente la secuencialidad, retrocesos de etapas procesales, causas dadas de alta en 2017 de años anteriores, antigüedad relevante de las etapas procesales registradas).

**l)** Si bien la IG 03/17 AFIP establecía el procedimiento para la equiparación de carteras causas judiciales asignadas a representantes fiscales –incluidas dos evaluaciones anuales–, de la revisión de la distribución se advirtió la existencia de discrepancias significativas con los criterios establecidos, sin que se aporte documentación que permita su justificación.

**m)** La IG 03/17 AFIP definía aspectos vinculados a la asignación de responsabilidades sobre la administración, actualización y control de las carpetas administrativas de juicios, como así también características formales de la documentación a incorporar en ella, sin contemplar esta norma o instrucciones complementarias aspectos vinculados a su guarda/conservación y controles, adicionales a la supervisión jerárquica, a aplicar sobre su contenido.

**n)** Las causas de relevante significatividad poseen un tratamiento distintivo, ya sea para el uso interno como a los fines de dar cumplimiento a lo establecido por la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN), en su Res. 02/00 y modificatorias. Sin embargo, no se obtuvo evidencia de un estándar normativo interno que estableciera la definición de

parámetros de significatividad específicos, un tratamiento especial de su litigiosidad, y reportes, monitoreo y supervisión específica.

o) La Dirección de Planificación y Control Judicial realizaba tareas de supervisión, con un plantel de tres agentes el año bajo revisión, sobre la cartera contencioso impositiva, respecto de la gestión de los representantes fiscales en las causas –“*supervisión de campo*”- y de la exactitud de la información registrada en el Módulo Contencioso Impositivo del Sistema ATENEA –“*supervisión informática*”-, enmarcadas en un “*Manual de Supervisiones*” de uso interno -sin aportarse acto administrativo de estandarización- que no avanzaba en definiciones respecto a la planificación y el alcance de las acciones, y la documentación de las decisiones de control a ejecutar.

Durante el 2017 se efectuaron 4 supervisiones de campo (81 causas compulsadas) y 18 supervisiones informáticas (249 desvíos informados). A partir de los desvíos detectados, según lo informado, en esencia se instruye la rectificación de los registros, sin que se evidenciara otra instancia de un tratamiento de la problemática identificada, y la tipificación y ponderación de desvíos que importe la mejora de los procesos.

p) En el 2017 se efectuó el cruce de la información de un lote 3990 causas contenciosas en trámite ante TFN aportado por la Subsecretaría de Ingresos Públicos y el inventario obrante en el Sistema ATENEA. A partir de ello, se identificaron en el sistema de la AFIP 3.816 en trámite y 26 como finalizados, y no fueron identificados 148 causas del listado de la Subsecretaría.

Esta actividad no resultaba una práctica corriente de la AFIP, siendo ejecutada a solicitud de la referida entidad, y, según lo informado, sólo se limitó a individualizar aquellos expedientes registrados en el Módulo Contencioso del Sistema ATENEA, sin aportarse antecedentes de actividades posteriores de conciliación y, en su caso, regularización.



## 6. CONCLUSIÓN

Como consideración inicial, cabe señalar que la entidad no planteaba la medición y evaluación de la eficacia, economía, eficiencia y efectividad, e incluso de la calidad, de su gestión en materia contencioso impositiva.

A priori, ello surge como lógica consecuencia de la ausencia de un tratamiento significativo de la litigiosidad –identificando y analizando su origen, e interviniendo en su minimización-, y de la consecuente gestión de la cartera de causas, tanto en la planificación institucional como en una planificación específica –de la cual no se obtuvo evidencia-. Tal lo expresado, en forma detallada, en el apartado **5.1.**, en cuyos acápites se contemplan cuestiones de los distintos niveles de planificación, desde lo estratégico hasta lo operativo.

Es importante resaltar que la debilidad de planificación referida actúa como una limitación muy significativa en la evaluación de las actividades de planificación y control implementadas respecto de la cartera de causas contencioso impositivas, en cuanto a su aptitud para conducir la gestión en la materia hacia un desempeño esperable –tal lo enunciado en el objetivo de la presente auditoría-. Sin embargo, lo indicado en el párrafo precedente no constituye la única limitante de la evaluación, puesto que se advirtieron, adicionalmente, hallazgos de relevancia en cuanto al monitoreo y control de la gestión, tal lo expuesto en el apartado **5.2.**

Dichos hallazgos exhiben, por un lado, la falta de información de la gestión a disposición de terceros interesados y, por otro, la ausencia de un esquema estandarizado de reportes gerenciales, con información -agregada y desagregada- de calidad, soportada en aplicaciones informáticas que aporte certeza y trazabilidad a las transacciones bajo la perspectiva de ciclo completo, que permita el debido monitoreo y control en distintas instancias organizacionales.

Como se señalara en el párrafo introductorio del apartado **5.**, los hallazgos expuestos en el presente informe exhiben debilidades y disfunciones de gestión que guardan similitud

con las expuestas en informes emitidos previamente por esta AGN y, especialmente, respecto del informe de auditoría aprobado por Res. 245/10 AGN que poseía el mismo objeto de auditoría que la presente revisión.

En este último caso, es dable indicar que no se produjeron avances significativos en aras de regularizar las cuestiones oportunamente puntualizadas por esta AGN, lo que importa la necesidad de una reevaluación integral de la materia en orden a diseñar e implementar una solución que contemple actividades de planificación y control que permitan conducir la gestión hacia un desempeño eficaz, eficiente, económico y efectivo.

**BUENOS AIRES, 25 de febrero de 2021**

Alejandro Luis MÉNDEZ CERZUELA  
Jefe del Departamento  
de Control de Ingresos Públicos  
AUDITORIA GENERAL DE LA NACION

## 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 -

Período de revisión: 2017

**GERENCIA DE CONTROL DEL SECTOR FINANCIERO Y RECURSOS**  
**Departamento de Control de Ingresos Públicos**

### Marco normativo aplicable/Normativa interna analizada

- Leyes: 11.683, de Procedimiento Tributario (TO 1998), y sus modificaciones; 19.549, de Procedimientos Administrativos, y sus modificaciones.
- Decretos: 434/16, 336/17, 891/17.
- Resoluciones Generales: 3587/14, 3827/16, 4057/17, 4099/17, 4166/17 (AFIP).
- Disposiciones: 42/09, 446/09, 322/12, 481/15 (AFIP); 213/12, 4/13 (SDG PLA).
- Instrucciones Generales: 6/06, 7/07, 15/17 (AFIP); 9/92, 02/04, 01/10 (DGI); 828/08 (DI PYNF); 1/13 (SDG PLA); 2/16 (SDG ASJ); 3/17, 7/17, 7/18 (DI PLCJ).
- Comunicado: 1/09 (SDG PLA).

### Objeto:

Actividades de planificación y control respecto de la cartera de causas contencioso impositivas radicadas en sede judicial –fuero Contencioso Administrativo Federal (CAF)- y Tribunal Fiscal de la Nación (TFN) - Ley 11.683.

### Objetivo:

Evaluar si las actividades de planificación y control, respecto de la cartera de causas contencioso impositivas radicadas en sede judicial y TFN – Ley 11.683 -, permiten conducir la gestión en la materia hacia un desempeño eficaz, eficiente, económico y efectivo, considerándola como una instancia de excepción del proceso recaudatorio / fiscalizador del cual forma parte, y teniendo en vista su relevancia en la creación de percepción de riesgo de detección y efectiva sanción de los incumplimientos en el contribuyente.

### Hallazgos:

La ejecución de la auditoría ha dado lugar a un conjunto de hallazgos, que se detallan en el apartado 5. del informe de auditoría, a saber:

- La planificación institucional no poseía un tratamiento significativo de la litigiosidad contencioso impositiva y de la gestión de cartera judicial. Adicionalmente, no existían planes específicos en la materia.
- La entidad no suministró documentación del mapeo del proceso de “*Gestión Legal Administrativa y Judicial*” abarcando el ciclo completo de la gestión desarrollada en la materia objeto de auditoría.
- Las instrucciones de trabajo no se hallaban integradas y unificadas en manual de procedimientos o similar.
- No se aportaron antecedentes de la identificación y análisis de los riesgos asociados a la actividad.
- La entidad no estableció parámetros de evaluación de la calidad de la gestión contencioso impositiva.
- El indicador “*Índice de Litigiosidad*” (cantidad de determinaciones de oficio apeladas) exhibió sobreejecución en el 2017 que implicaba una sobrevaluación de la meta. Si se consideran los montos de las determinaciones de oficio, las apelaciones ascendieron al 57% del monto determinado.
- La litigiosidad no tuvo un tratamiento específico en la Memoria y Balance de la AFIP 2017.
- Se han evidenciado deficiencias en los reportes gerenciales e inconsistencias de la información detallada de causas, lo que limita la posibilidad del monitoreo de la gestión desde una visión integral, y relevantes debilidades en cuanto a las actividades de control de las distintas instancias de los procesos organizacionales (ej.: unificación de criterios, alta de causas, asignación

de causas a representantes fiscales, documentación en carpetas administrativas, conclusión de tramitaciones, cancelación de honorarios, supervisiones, causas de relevante significación).

- La entidad no planteaba la medición y evaluación de la eficacia, economía, eficiencia y efectividad, e incluso la calidad de la gestión contencioso impositiva.
- Se advirtieron limitaciones funcionales relevantes en el soporte informático de la gestión.

Es importante resaltar que los hallazgos expuestos en el Informe de auditoría constituyen una limitación muy significativa en la evaluación de las actividades de planificación, y de monitoreo y control implementadas respecto de la cartera de causas contencioso impositivas, en cuanto a su aptitud para conducir la gestión en la materia hacia un desempeño esperable –tal lo enunciado en el objetivo de la presente auditoría-.

Adicionalmente, cabe indicar que dichos hallazgos exhiben debilidades y disfunciones de gestión que guardan similitud con las expuestas en informes emitidos previamente por esta AGN y, especialmente, respecto del informe de auditoría aprobado por Resol. 245/10 AGN que poseía el mismo objeto de auditoría que la presente revisión. En tal sentido, no se produjeron avances significativos en aras de regularizar las cuestiones oportunamente puntualizadas, lo que importa la necesidad de una reevaluación integral de la materia en orden a diseñar e implementar una solución que contemple actividades de planificación y control que permitan conducir la gestión hacia un desempeño eficaz, eficiente, económico y efectivo.

**Alejandro Luis MÉNDEZ CEREZUELA**  
Jefe del Departamento  
de Control de Ingresos Públicos  
AUDITORIA GENERAL DE LA NACION

**Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)**

**Presidente**

Lic. Jesús Rodríguez

**Audítores generales**

Dr. Francisco J. Fernández

Dr. Juan I. Forlón

Dr. Gabriel Mihura Estrada

Dr. Alejandro M. Nieva

Dr. Miguel A. Pichetto

Lic. María Graciela de la Rosa

**Contacto**

Av. Rivadavia 1745 - (C1033AAH) CABA-  
Argentina

Tel: (5411) 4124-3700

informacion@agn.gov.ar/[www.agn.gov.ar](http://www.agn.gov.ar)