

SESIONES ORDINARIAS
2002
ORDEN DEL DIA N° 860

**COMISION PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS
DE LA ADMINISTRACION**

Impreso el día 4 de septiembre de 2002

Término del artículo 113: 13 de septiembre de 2002

SUMARIO: Circuitos operativos e informativos contables de transacciones registrables vinculadas a las garantías aduaneras en el ámbito de la Dirección General de Aduanas. Adopción de medidas para determinar responsabilidades y eventuales perjuicios sufridos originados por los hechos observados por la Auditoría General de la Nación en su examen de los mismos y cuestiones conexas. (106-S.-2002.)

Buenos Aires, 15 de agosto de 2002.

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

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

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

Artículo 1° – Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, manifestando la necesidad de que se adopten las medidas tendientes a la determinación de responsabilidades y cuantificación de los eventuales perjuicios sufridos originados por los hechos observados por la Auditoría General de la Nación en su examen de los circuitos operativos e informativos contables de transacciones registrables vinculadas a las garantías aduaneras, en el ámbito de la Dirección General de Aduanas, así como que se adopten las medidas pertinentes a lo relativo a la percepción, fiscalización y control de los recursos aduaneros, se ajuste a las normas jurídicas, administrativas, contables, financieras, de procedimientos y de gestión aplicables, y asimismo que se tramiten y obtengan los resarcimientos patrimoniales que correspondan al fisco.

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

Saludo a usted muy atentamente.

JUAN C. MAQUEDA.

Juan C. Oyarzún.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación ha realizado una auditoría en el ámbito de la Dirección General de Aduanas (DNA) con el objeto de examinar los circuitos operativos e informativos contables de transacciones registrables vinculadas a las garantías aduaneras, en el marco de los balances consolidados de efectivo en poder de los responsables (\$) y u\$s) y de otros valores en poder de los responsables (\$) y u\$s), prescritos por la resolución ANA 3.508/80 (y sus modificatorias) y la resolución 1.810/93 (y modificatorias) –disposiciones que reglamentan las características de dichos estados contables–.

El examen de la AGN fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa aprobadas mediante la resolución 145/93-AGN.

Con relación al “Alcance del examen”, la AGN destaca que “...ha de señalarse que los procedimientos efectuados no han tenido en consideración el análisis de los programas computadorizados utilizados por distintas áreas de la AFIP vinculadas a las presentes tareas, ni en su lógica de desarrollo, su documentación, las características de sus lenguajes, las medidas de seguridad y contingencia informática, ni la consistencia de sus bases de datos”. Es de destacar que una limitación en la realización de las tareas por parte de la AGN, no explicada ni justificada, de las características como las citadas, implica una considerable disminución en la utilidad

y calidad que un informe de estas características debe revestir.

Las operaciones analizadas se refieren al trámite, registración, custodia y resguardo de las operaciones efectuadas en el ámbito aduanero, que buscan preservar por un lado el interés del contribuyente –como puede ser el libramiento de la mercadería–, y por otro lado la pretensión fiscal –como es la posible percepción de un tributo o asegurar la aplicación de una eventual sanción–. De ello surge esta figura de la garantía, que es la constitución de una fianza para resguardar el interés público. El Código Aduanero establece los supuestos en que corresponde la constitución de garantías (operaciones garantizables), así como los distintos tipos de garantías que pueden constituirse (instrumentos de garantías).

La AGN señala en su informe distintas falencias observadas en lo que a garantías se refiere, en la confección de los balances.

Con carácter general, la AGN considera que los principios de contabilidad generalmente aceptados, al postular el principio de universalidad, expresan que la contabilidad debe registrar todos los hechos económicos, cualquiera sea su naturaleza, que afecten o puedan afectar el patrimonio, los recursos y gastos del ente, aclarando que las operaciones que realiza el organismo auditado corresponden a distintas etapas de su gestión y, por consiguiente, su universo debe reflejarse en la contabilidad y sus estados complementarios.

Por su parte, el principio de “importancia relativa” expresa que aquellas transacciones que por su magnitud o naturaleza tengan o puedan tener impacto sobre el patrimonio, los gastos y los recursos del ente, deben ser expuestas de manera tal que el usuario de los estados contables disponga de una clara interpretación sobre su incidencia, inmediata o mediata.

Existen ingresos de fondos pendientes de distribución vinculados a recaudación y sus accesorios (por remates de mercaderías, remanentes de remates, cargos cobrados, denunciaciones y aprehensores, fondo jerarquizador, multas no automáticas) o liquidaciones practicadas (expedientes pendientes de cobro, boletas de deuda). Si bien pudiera interpretarse que los conceptos bajo consideración no corresponden a recursos del ente –más allá de su participación porcentual en la recaudación–, corresponden a una actividad que podría llamarse “administrada”, de su directa incumbencia y control, y que evidentemente actúa como relevante respecto al conocimiento de la actividad económico-financiera consolidada del Estado nacional.

Con relación a las “garantías”, las citadas normas generales de contabilidad, al referirse a las cuentas de orden, expresan que en ellas han de registrarse eventos que por sus características no representan hechos económico-financieros que alteren el patrimonio y por lo tanto los resultados del ente, pero que ilustran sobre circunstancias de importancia respecto del mismo.

En el ámbito central, la registración registraba algunas falencias con relación a los balances mensuales de aduanas, que incluían un balance mensual consolidado –toda vez que, en la mecánica usada, podría contener respecto de alguna aduana uno o más balances de meses no coincidentes con el consolidado–, dado que no existía un registro auxiliar que los identificara y por lo tanto debió recurrirse a la apertura del consolidado con la totalidad de los balances de las aduanas. El sistema central de procesamiento de balances consolidados mostraba claramente la falta de consistencia de los datos utilizados para la información contable bajo examen, dado que podían procesarse meses sin la incorporación de los movimientos del mes anterior, no practicándose un control de saldos (información del sistema central y de los balances originales); también podían incluirse importes de códigos incorrectos sin que mediara el uso de totales de control o de comprobación y de pruebas de razonabilidad. Tampoco todos los registros contables utilizados a nivel central contaban con las formalidades necesarias (como ser: rúbrica y prenumeración impresa). La AGN expresa que los balances consolidados al 31/12/96, junto con sus similares de recaudación aduanera –con los que se interrelacionan– por el ejercicio 1996, no fueron suscritos por funcionarios del ente, con la limitación que ello evidencia en cuanto a la práctica de exámenes de auditoría en vinculación a los mismos.

Con relación a la Aduana de Buenos Aires, la AGN formula observaciones con relación al procedimiento de constitución, resguardo y sustitución de garantías, señalando –entre otras cosas– la existencia de situaciones en las que se ve afectada la seguridad de los elementos, y una vulneración en la necesaria división de funciones entre las unidades intervinientes. Se observó que de las 58.126 garantías activas al 31/12/97 del sistema tradicional, 47.540 (81,78%) se encontraban como vencidas a partir del parámetro año de vencimiento. También se observa un grado de falta de congruencia en la estructura orgánico-funcional entre las “acciones” y las “tareas” del sector Garantías, con relación al concepto de “seguimiento”, incluso no existiendo manual de procedimiento en el área. También se señala la relevancia que podría adquirir una función de control independiente sobre el instrumento en poder del fisco y la operación que le ha dado origen, y que en la sección Garantías hay un ambiente de seguridad no acorde a sus funciones de custodia de garantías con la posibilidad de convertirse en recaudación para el fisco, debido a la facilidad de acceso a personas ajenas al área. Tampoco se observó la existencia de procesos de control periódicos de la base de datos del sistema por parte de la sección Garantías del sistema tradicional.

También en jurisdicción de la Aduana de Buenos Aires, la AGN destaca la debilidad del ambiente de control imperante en materia de garantías, entre lo que se destaca:

a) Falta de confiabilidad, actualización e integridad del sistema Risk;

b) Operaciones vencidas, falta de evidencia de medios tendientes a notificar vencimientos, falta de firma y sello del liquidador de los tributos, tipo de garantía no correcto con relación a motivo declarado a garantizar, vencimientos de garantía por plazos mayores a los previstos para la operación, refuerzos de garantía autorizados por sectores distintos a los que autorizaron su constitución, falta de intervención del liquidador en el refuerzo de garantía, etcétera;

c) Otras deficiencias diversas en la operación del trámite de garantías.

En materia de sumarios contenciosos, los plazos previstos son perentorios y no pueden extenderse por términos excesivamente prolongados. De un muestreo de expedientes, la AGN observó:

a) Significativa inactividad procesal durante períodos muy prolongados una vez iniciado el sumario contencioso;

b) Significativa inactividad durante períodos prolongados en procesos de impugnación con plazos extensos para la conclusión de dichos planteos;

c) Períodos extensos entre vencimiento de operaciones aduaneras garantizadas, denuncias e instrucción del sumario contencioso, sin observarse actividad de relevancia que justifique los plazos;

d) Inactividad relevante –del orden de un año– que el ente justifica por la falta de infraestructura o por “...un derrumbe de 9 estanterías del sector donde se encuentran los documentos requeridos, que ha quedado clausurado por razones de seguridad”;

e) Existencia de medidas cautelares (por lo general: interdicciones sin derecho a uso) sobre mercaderías que en virtud de los tiempos transcurridos, mas allá de los plazos propios de la operación, surgen como de imposible efectivización en la práctica, puesto que habían perdido individualización (v.gr.: mercaderías industrializadas o vendidas);

f) Levantamiento de embargo preventivo sin que resulte del expediente la traba del mismo;

g) Cierre de sumario, sin que se dispongan levantamientos de embargos dispuestos.

Atento el informe producido por la AGN y el análisis precedentemente realizado, corresponde dirigirse al Poder Ejecutivo nacional manifestando la necesidad de que se adopten las medidas tendientes a la determinación de responsabilidades y cuantificación de los eventuales perjuicios sufridos originados por los hechos observados por la Auditoría General de la Nación en su examen de los circuitos operativos e informativos contables de transacciones registrables vinculadas a las garantías aduaneras, en el ámbito de la Dirección General de Aduanas, y que se adopten las medidas pertinentes a lo relativo a la percepción, fiscalización y control de los recursos aduaneros, se ajuste a las normas jurídicas, administrativas, contables, financieras, de

procedimientos y de gestión aplicables, y asimismo que se tramiten y obtengan los resarcimientos patrimoniales que correspondan al fisco.

*Oscar S. Lamberto. – Miguel A. Pichetto.
– Gerardo R. Morales. – Carlos T.
Alesandri. – Omar E. Becerra. – Ricardo C. Quintela.*

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración ha considerado el expediente Oficiales Varios 60/2000, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución sobre un examen de los circuitos operativos e informativos contables de transacciones registrables vinculadas a las garantías aduaneras, en el ámbito de la Dirección General de Aduanas; y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo, manifestando la necesidad de que se adopten las medidas tendientes a la determinación de responsabilidades y cuantificación de los eventuales perjuicios sufridos originados por los hechos observados por la Auditoría General de la Nación en su examen de los circuitos operativos e informativos contables de transacciones registrables vinculadas a las garantías aduaneras, en el ámbito de la Dirección General de Aduanas, así como que se adopten las medidas pertinentes a lo relativo a la percepción, fiscalización y control de los recursos aduaneros, se ajuste a las normas jurídicas, administrativas, contables, financieras, de procedimientos y de gestión aplicables, y asimismo que se tramiten y obtengan los resarcimientos patrimoniales que correspondan al fisco.

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

De acuerdo con las disposiciones pertinentes del Reglamento del Honorable Senado de la Nación, este dictamen pasa directamente al orden del día.

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

Sala de la comisión, 10 de julio de 2002.

*Oscar S. Lambertó. – Jesús Rodríguez. –
Miguel A. Pichetto. – Gerardo R.
Morales. – Carlos T. Alessandri. – Omar
E. Becerra. – Ricardo C. Quintela.*

2

Ver expediente 106-S.-2002.