
SESIONES EXTRAORDINARIAS
2003
ORDEN DEL DIA N° 57

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

Impreso el día 19 de febrero de 2004

Término del artículo 113: 1° de marzo de 2004

SUMARIO: **Administración** Federal de Ingresos Públicos - Dirección General de Aduanas. Dirigirse al Poder Ejecutivo para manifestarle la necesidad de que la citada administración eficiente el control sobre los operadores aduaneros y cuestiones conexas. (336-S.-2003.)

Buenos Aires, 4 de diciembre de 2003.

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

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

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, para manifestarle la necesidad de que la Administración Federal de Ingresos Públicos - Dirección General de Aduanas, eficiente el control sobre los operadores aduaneros (despachantes de aduana, agentes de transporte aduanero, sus apoderados generales y dependientes), vinculado con el ingreso de mercaderías al país, informando sobre las medidas adoptadas para regularizar las observaciones de la Auditoría General de la Nación. Asimismo, informe sobre las medidas adoptadas para determinar el eventual perjuicio fiscal que pudiera haberse producido como consecuencia de las aludidas observaciones y para la determinación y efectivización de las correspondientes responsabilidades.

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

Saludo a usted muy atentamente.

MARCELO LÓPEZ ARIAS.
Juan Estrada.

FUNDAMENTOS

Las presentes actuaciones se refieren a diversos informes realizados por la Auditoría General de la Nación, en el ámbito de la Dirección General de Aduanas.

Expediente O.V.-41/02 (resolución AGN 13/02)

La Auditoría General de la Nación informa que realizó una auditoría en el ámbito de la Administración General de Aduanas - Aduana de Buenos Aires, con el objeto de examinar el circuito de importación, por el que tramita el ingreso de mercaderías al país y su control.

Las tareas de campo se desarrollaron desde el 1° de marzo de 1999 hasta el 31 de agosto de 2000.

La AGN manifiesta que el organismo auditado fue puesto en conocimiento del informe, habiendo formulado consideraciones que fueron tenidas en cuenta para la elaboración del informe definitivo.

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la Auditoría General de la Nación, aprobadas por resolución 145/93 dictada en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso *d*) de la ley 24.156.

Para el cumplimiento de la tarea asignada, la AGN analizó la normativa vigente aplicable, haciendo también una descripción de los procedimientos empleados en el desarrollo del trabajo.

Teniendo en cuenta la particularidad del tema desarrollado y a los efectos de una mejor interpreta-

ción, en el informe se incluyen una serie de definiciones, de acuerdo a lo establecido en el Código Aduanero ley 22.415 y normas complementarias.

La Auditoría General de la Nación señala que la tarea realizada constituyó la primera etapa necesaria para obtener y confirmar el conocimiento de las distintas actividades desarrolladas por las áreas intervinientes en el circuito de importación.

Las tareas encaradas por la Auditoría General de la Nación dieron origen a comentarios, observaciones y recomendaciones que, en apretada síntesis, pasamos a considerar:

Departamento Aduana de Buenos Aires

División Resguardo I y Resguardo II

Se observa que la capacitación del personal de la división se realiza en forma voluntaria, no existiendo una programación.

No existe rotación programada del personal debido a la complejidad de determinadas operaciones. Se aconseja implementar la capacitación del personal y arbitrar los mecanismos para instrumentar la rotación del personal a los efectos de mejorar el control.

La División Resguardo I se encuentra estructurada en seis secciones, en donde se observaron distintas deficiencias como ser: falta de actualización rápida de la normativa aduanera aplicable vigente para cada operación, falta de presencia de las distintas fuerzas de seguridad, necesidad de mejorar los controles de las mercaderías ingresadas a los depósitos por canal verde o naranja, falta de elementos técnicos necesarios para identificar el contenido de las encomiendas (en la sección encomiendas postales internacionales), falta de un sistema de registración alternativa y complementaria al SIM para cuando se produzcan caídas en el sistema.

La División Resguardo II, antes de la reorganización se denominaba Zona II y dependía de la División Resguardo.

Departamento de Asistencia Administrativa y Técnica Buenos Aires

División Registro de Importación

Sección Registro y Cruce

Se consignan diversas observaciones, a saber:

–Falta de registros a través de los cuales queden asentadas las certificaciones de firmas de los operadores aduaneros efectuadas sobre los instrumentos que sean presentados ante la DGA.

–No es ingresada al SIM constancia alguna que permita asegurar la culminación del trámite.

–Existe un lapso indeterminado por la norma entre la disposición de la venta y la verificación practicada por el Sector Rezago, luego del cual recién

se realiza el acto de venta, dándole destinación definitiva a la mercadería y expirando el derecho del titular.

–Necesidad de evitar los procedimientos manuales para que al producirse el vencimiento sin el reclamo de la mercadería, por parte del importador, el SIM en forma automática efectúe el bloqueo y liste las mercaderías bajo esa condición.

–Los reembarcos terrestres ocasionados por el vencimiento del plazo de mercaderías en depósito de almacenamiento, son registrados en el SIM como Tránsitos, autorizados por expediente reasignándose en forma manual la asignación a canal rojo obligatorio, siendo agregado al despacho por personal de la sección, notificando el hecho a Policía Aduanera. Sería conveniente que se haga la reasignación en forma automática por el SIM.

Sección Procedimientos Técnicos

La auditoría practicada en esta sección, dio lugar a las siguientes observaciones:

–La sección no posee un sistema que le brinde en forma diaria las destinaciones temporales vigentes, a fin de realizar un seguimiento permanente del estado de las mismas. Sería conveniente utilizar los sistemas informáticos a fin de que el sector cuente con información actualizada de las destinaciones temporales vigentes, vencidas, prorrogadas, etcétera, a efectos de adecuar la situación de la mercadería.

–Todos los errores detectados en un DIT (vigentes, cancelados, prorrogados, etcétera) son salvados por expediente a través de la mesa rectificaciones y cargos, dependiente del sector bajo análisis. Una vez autorizada la rectificación se agrega el mismo al sobre contenedor, no siendo ingresada la modificación al SIM. Sería conveniente que las correcciones y rectificaciones en los DIT se hagan directamente en el SIM.

–Necesidad de arbitrar las medidas que permitan instrumentar normativamente la comunicación de emisión de los CTC (certificado de tipificación y clasificación) por parte de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería, permitiendo a la DNA controlar su autenticidad.

–Necesidad de proceder a la habilitación del campo dispuesto por el SIM para efectuar el cruce entre el DIT, el permiso de embarque y el CTC, en forma automática.

Adecuar el SIM a fin de contemplar la desactivación automática de las garantías de destinaciones temporales una vez cumplimentadas.

Departamento Aduana de Buenos Aires

División Verificación

Con referencia a esta división se consignan las siguientes observaciones:

–Los cursos de capacitación son insuficientes, ya que la fusión de ramos implementada obligó a los verificadores en verificaciones no habituales a sus funciones ni a su especialidad.

–El SIM asigna en forma automática al verificador de un ramo determinado al momento de la presentación de la destinación, el cual será o no ratificado en el sistema de su propia jefatura o supervisor, de acuerdo a la rotación efectuada semanalmente. Es necesario establecer que los giros de los verificadores a los distintos puntos operativos sean coincidentes con las nóminas que posee el SIM, para reducir los contragiros.

–No existe manual de procedimientos que reglen las tareas de verificación.

–Necesidad de implementar los medios necesarios para que la información ingresada al SIM por parte del despachante para identificar la mercadería resulte lo suficientemente explícita para su validación mediante la documentación complementaria.

–Las mercaderías peligrosas, prohibidas y/o aquellas que por sus características requieran una intervención previa por parte de un organismo, no siempre cursan por canal rojo.

–No se ha determinado la existencia de acuerdos formalizados entre la DGA y organismos de control extra aduaneros, que den apoyo a la verificación de las mercaderías sujetas a restricciones.

–Las muestras tomadas de las mercaderías son enviadas al Instituto Técnico de Examen de Mercaderías. Cuando éste no posee los medios suficientes las envía a otros organismos técnicos oficiales extraaduaneros reconocidos por el INTI, destacando que no existe ningún convenio firmado entre estos organismos y el Instituto Técnico de Examen de Mercaderías o la DGA.

Sección Identificación de Mercaderías

Se observa que la capacitación del personal está dada por la práctica, siendo la misma sección la que los capacita a través de la asignación, junto con un verificador con experiencia en verificaciones de productos variados. Conociendo así las distintas formas de adherir las estampillas en función del producto. Se hace necesario implementar un adecuado sistema de capacitación del personal.

Dirección de Fiscalizaciones Aduaneras

1. Departamento de Fiscalización de Operaciones Aduaneras

1.1. División Fiscalización y Valoración de Importación

Las observaciones son las siguientes:

–No existe en la actualidad cursos de capacitación para los valoradores por parte de la DNA.

–No se cumple con la resolución 857/00 que pone en cabeza de la Dirección de Informática Aduanera la obligación de suministrar a la Dirección de Fiscalización Aduanera, la información de las destinaciones alcanzadas por las distintas acciones de control.

–La coordinación de criterios aplicados entre la División de Fiscalización y Valoración de Importación con la División Verificación es escasa, en materia de precios, calidad de la mercadería y demás aspectos de las mismas.

–Cada ramo tiene listas de precios actualizados que sirven de antecedente, para efectuar el control de valor, pero no existe un criterio general que permita la colaboración las distintas áreas de la DGA y las diferentes cámaras de comercio que posean vinculación con los valores de las mercaderías para que permitan confeccionar listados de precios razonables y uniformes para proceder al control de la valoración y fiscalización del despacho de las mercaderías.

Las empresas de inspección de preembarque no cumplen con el decreto 477/97 que las obliga al envío de los listados utilizados por las empresas para emitir certificados, a la División Fiscalización y Valoración de Importación.

2. Departamento Investigación, Control y Procedimientos Externos

2.1. División Procedimientos Externos

Las observaciones son las siguientes:

–El organismo no provee los elementos necesarios (armas y placas identificatorias, etcétera) para el cumplimiento efectivo de las tareas que desarrollan. Esta carencia es relevante dada la importancia e incluso peligrosidad de la tarea que realizan los inspectores que componen la división.

–Se ha constatado que el sector no cuenta con la cantidad de personal necesaria para el normal desarrollo de sus funciones.

–Ni la jefatura ni el resto del personal ha realizado cursos de capacitación, de carácter general, ni específicos a la labor que desarrollan cotidianamente.

–La división, carece de los elementos informáticos necesarios, para el cumplimiento efectivo de sus tareas, teniendo en cuenta la relación entre la cantidad de computadoras y el personal.

División de Programas y Normas de Procedimientos Aduaneros

Departamento de Programas y Normas de Procedimientos de Operaciones y Destinaciones Aduaneras

Se observa que no existen manuales de procedimientos que regulen la actividad del área.

Departamento Programas y Normas de Procedimientos de Recaudación Aduanera

Se observa que la División Análisis y Diseño de la Recaudación Aduanera no realiza una planificación documentada propia, más allá de las actas elaboradas como consecuencia de las reuniones semanales mantenidas por los más altos niveles.

División Rezagos y Comercialización

Sección Secuestros

La sección tiene dividida las tareas y el personal en: informática, verificaciones, oficios, administrativas, destrucciones, gestoría judicial de traslado de joyas y drogas, y depósitos.

Las observaciones sobre esta sección son las siguientes:

–No realizan inventarios periódicos de las mercaderías que poseen en su custodia.

–Los depósitos que custodian alimentos y otras mercaderías perecederas no poseen infraestructura para su conservación ni sistemas de control de incendios.

–No cuenta con personal de estiba.

–La sección no emite información periódica sobre movimientos de mercaderías a ningún sector.

–No existe control por oposición y de tipo contable de otra área de la AFIP, circunstancia que tiene mayor entidad debido a que dicho organismo es depositario y responsable respecto de la mercadería en su poder.

–Los recursos de seguridad son escasos, en relación a las dimensiones y la disposición de los galpones. También falta de control de ingreso y egreso de personas.

–Los responsables del sector ignoran si la mercadería bajo su custodia se encuentra asegurada.

Sección Comercialización

Las observaciones son las siguientes:

No se realizan cruces de información entre las secciones integrantes de la División Rezagos y Comercialización, para realizar controles sobre movimientos de mercaderías, así como tampoco con las restantes áreas vinculadas a la recaudación aduanera.

Las planillas que el sector confecciona a fin de identificar y controlar las mercaderías que se encuentran en calidad de rezago no se encuentran actualizadas.

Dirección Técnica

División Registro

Sección Importadores, Exportadores y Agentes Auxiliares del Servicio Aduanero

Las observaciones son las siguientes:

–No efectúa procedimientos de control de los mandatos y poderes otorgados a los apoderados generales que operan en el país, de acuerdo con la normativa vigente.

–La división, según informó la jefatura, remite información de concursos y quiebras con una periodicidad “aproximadamente quincenal” a la Subdirección General de Operaciones Aduaneras Metropolitanas y a la Subdirección General de Operaciones Aduaneras del Interior, detallando las empresas inscritas y las no inscritas. Sería conveniente arbitrar los mecanismos necesarios para que las subdirecciones de operaciones aduaneras reciban diariamente la información sobre concursos y quiebras para evitar posibles perjuicios al fisco.

Sección Garantes

Con respecto a esta sección, las observaciones son las siguientes:

–No se tiene en cuenta al momento de la asignación de cupos a los importadores los antecedentes de los garantes (compañías de seguros y bancos), ni considera la conducta operativa de esos garantes dentro del sistema aduanero.

–La jefatura lleva los antecedentes históricos de suspensiones a través de legajos, dado que el SIM carece de información con respecto a los antecedentes de las compañías de seguro y de los bancos.

–Una vez que la sección verifica que no hay coincidencia entre el domicilio declarado y el informado por la Superintendencia de Seguros y el BCRA, según corresponda, dicha sección no deja constancia documentada de la consulta practicada a dichas entidades, sino que la efectúa por vía telefónica, así como tampoco notifican de la diferencia a la empresa.

División Registros Contables

Secciones: E, F y G

Las observaciones son las siguientes:

–La Sección E y la División Conciliaciones Oficina B intervienen en la conciliación de las cuentas recaudadoras en dos momentos diferentes, la primera en función de los extractos bancarios y a pedido de la División Devoluciones y Ajuste de Recaudación, efectúa un control de los débitos y, la segunda, efectúa el control de dichos débitos en las cuentas pagadoras.

–La Sección F registra la recaudación percibida en función de datos bancarios, mientras que la devengada es controlada por la Sección H.

–El estado mensual de movimiento de valores que elabora la Sección F, se refiere a las especies fiscales valorizadas según su fecha de origen, no incluyen la información sobre estampillas no valorizadas que representan la mayoría del stock existente. En

tanto la emisión de los balances mensuales de instrumentos de control que contienen las especies valorizadas y las no valorizadas está a cargo de la Sección G, quedando en su poder dicha información.

–La Sección G ingresa la información que recibe sólo a nivel de cantidades globales de las estampillas recibidas y entregadas por las diferentes dependencias de la DGI y DGA.

–El control de la Sección G sobre los movimientos de especies fiscales se limita a la verificación de la remisión que realiza la División Tesoro Especies Fiscales a las distintas dependencias, en función de la información recibida de cada una de las aduanas; sin efectuar ningún control con la información generada por la Casa de Moneda ni la existente en el SIM.

–La Sección G no tiene acceso al SIM, por lo cual no puede vincular y verificar los movimientos de estampillas con operaciones de importación.

–La Sección G realiza la habilitación y rúbrica de las hojas de registro analítico de los valores fiscales sólo en lo concerniente a las agencias DGI.

División Conciliaciones

Secciones: H, I, J y Oficina B

Las observaciones de la AGN son las siguientes:

–Del relevamiento surge que la Sección H en el caso de detectar diferencias entre las cuentas recaudadoras por sistema tradicional o SIM y la información brindada por las aduanas, no lleva a cabo un seguimiento efectivo de las mismas que garantice la percepción de la recaudación devengada informada por las aduanas y su consideración en el estado de recaudación.

–Diariamente la Sección H envía al Banco de la Nación Argentina las planillas y la cinta (ambas generadas por el SIM) respecto de la recaudación, procediendo a su inicialización, no efectuando control alguno sobre la información remitida siendo que dicha sección no interviene en la generación de la misma.

–Respecto de los balances de garantías (de efectivo y de otros valores en poder de los responsables –en \$ y u\$s–) recibidos por la Sección H, no se generan informes centralizados que permitan cuantificar la totalidad de las garantías aduaneras ni ningún tipo de control sobre las mismas.

Departamento Procedimientos Legales Aduaneros Secretarías N° 1 a 6 - Sección Administrativa

Las observaciones son las siguientes:

–La base de registración de los sumarios no resulta confiable.

–No existen entre las secretarías, uniformidad de criterio para la carga de la información y actualización de datos. Las caídas frecuentes del sistema,

traen aparejada la vulnerabilidad del mismo y por consiguiente genera en las jefaturas de división la utilización de la registración manual, y el fichaje realizados por los abogados.

–No se encuentra instrumentado el sistema de seguimiento de las causas a través de una red, que permita generar una base datos concentradora de sumarios y/o expedientes en trámite en las distintas dependencias que conforman el departamento.

–Se observó que las secretarías carecen de un listado actualizado de empresas fallida, ya sea en situación de concurso preventivo o proceso de quiebra, que le permita a la Aduana asumir otro carácter, en su calidad de acreedora, verificar su crédito y de esta manera resguardar los intereses del fisco.

–Desde hace aproximadamente 3 años no existe una política institucional destinada a la formación y capacitación del personal aduanero en la materia que nos ocupa.

–El sistema no garantiza que las denuncias lleguen en tiempo y forma para una rápida y efectiva traba de medidas precautorias, para evitar que posibles cambios de domicilios, concurso y/o quiebra del presunto infractor, u otra circunstancia ponga al organismo ante la imposibilidad de reclamar su legítimo derecho frente a éste, con el consiguiente perjuicio fiscal.

–En las secretarías y divisiones la infraestructura para el resguardo de las actuaciones resulta insuficiente ya que permanecen en estanterías metálicas que carecen de toda seguridad o en armarios que no tienen cerradura, con el peligro que ello representa.

–Se ha observado que no existe una comunicación fluida entre las distintas áreas del organismo, y el Departamento Procedimientos Legales Aduaneros, que permitan una tramitación ágil de los sumarios en cuestión.

–Se ha detectado la falta de personal administrativo, capacitado para la carga informática y de profesionales que faciliten la agilización de los sumarios y la tramitación de las actuaciones aún no iniciadas y otras atrasadas.

–Se carece de los elementos informáticos necesarios para un normal desenvolvimiento de las tareas.

–Del relevamiento surgió que no existe un control del total de expedientes que se asignan a los sumariantes para la sustanciación de las causas.

–Durante la auditoría, no fueron suministrados a los auditores, las causas prescrites.

–Se ha detectado con relación a las muestras (incluyéndose en este concepto, toda porción, unidad o ejemplar que posibilita demostrar la calidad, utilidad, la finalidad, etcétera), de esta mercadería, merced a reconocimiento físico, analítico o idóneo, que no se cuenta con un sistema de resguardo adecuado de las mismas.

—Otro de los temas que ha podido visualizarse de los datos recabados, es el de la falta de actualización de los domicilios de los importadores/exportadores y otros agentes auxiliares del servicio aduanero, que traen aparejado perjuicios concretos en la tramitación de los expedientes y en las pretensiones del organismo.

—No cuenta con un registro integral de las mercaderías secuestradas, objeto de las causas.

División Sumarios

Las observaciones son las siguientes:

—La entrega a la nueva jefatura de los expedientes en trámite así como la recepción de éstos por parte de la misma, fue efectuada sin mediar inventarios, distribuyéndose las causas entre todo el plantel de profesionales, incluyendo a la jefatura.

—De los relevamientos efectuados, se advirtió la necesidad de contar con mayor cantidad de personal profesional y administrativo, para mantener actualizado los expedientes en trámite, situación que por otra parte fue puesta en conocimiento de las instancias superiores en reiteradas ocasiones, a través de diversas notas producidas por la jefatura de la división, a pesar de lo cual se evidenció la permanente y sistemática reducción de los integrantes del área. Por otra parte, desde el año 1997, el personal de esta división no recibe cursos de capacitación.

—A pesar de la existencia de recursos informáticos, existe una tendencia a continuar con la utilización de los registros manuales.

—No existe un adecuado control y estudio por parte del organismo de las conductas irregulares asumidas por las empresas en forma reiterada, lo que impide generar una política y normativa adecuada para evitar que el accionar infraccional se convierta en consuetudinario.

—Se ha observado que la guarda de los expedientes carecen de las medidas de seguridad adecuadas.

—Las conclusiones de la Auditoría General de la Nación, que se desprenden del trabajo realizado, son las siguientes:

- Deficiente capacitación del personal.
- Carencia de medios para ejercer un eficaz control.
- Existencia de normas y procedimientos dispersos que no alcanzan a cubrir la totalidad de las actividades desarrolladas.
- Falta de aprovechamiento integral de las facilidades informáticas disponibles.

La AFIP-DGA efectuó el descargo de las observaciones detectadas por la AGN, informando que más del 60 % de las deficiencias señaladas fueron regularizadas o se encuentran en trámite de regularización.

También se desprende del descargo que el 29 % de las observaciones son reconocidas por el organismo, si bien no han adelantado medidas tendientes a corregirlas.

Por último, la AGN concluye su informe señalando que las medidas correctivas informadas en el descargo de la AFIP-DGA y los cambios producidos podrán ser verificados en futuras auditorías en las que se profundice los aspectos específicos de las diferentes áreas intervinientes en el circuito de importación.

Expediente O.V.-164/02 (resolución AGN 74/02)

La Auditoría General de la Nación informa que realizó una auditoría en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos - actividad de control desarrollada por la dirección (Aduana de Buenos Aires) mediante las verificaciones aduaneras, documentales y físicas de las mercaderías ingresadas al país.

Las tareas de campo se desarrollaron desde el 1° de junio de 2000 hasta el 30 de abril de 2001, alcanzando las operaciones ejecutadas durante el ejercicio 1999 y el primer semestre del año 2000.

La AGN manifiesta que el organismo auditado fue puesto en conocimiento del informe, habiendo formulado consideraciones que fueron tenidas en cuenta para la elaboración del informe definitivo.

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la Auditoría General de la Nación, aprobadas por resolución 145/93 dictada en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso *d*) de la ley 24.156.

La tarea desarrollada por la AGN consistió en la ejecución de las pruebas sustantivas y en la profundización de aquellos aspectos relevantes, observados en auditorías anteriores que permiten examinar el funcionamiento de los circuitos operativos implementados por la entidad en las verificaciones aduaneras, para detectar disfunciones y ausencias de controles claves sobre las mercaderías que ingresan al país.

Para el cumplimiento de la tarea asignada, la AGN analizó la normativa vigente aplicable, haciendo también una descripción de los procedimientos empleados en el desarrollo del trabajo.

La AGN aclara que esta auditoría sobre verificaciones aduaneras cuenta con el antecedente del relevamiento practicado oportunamente respecto del circuito de importación (resolución AGN 13/02), la que permitió tomar conocimiento de la actividad desarrollada por la Dirección General de Aduanas en el ingreso de la mercadería al país. La presente auditoría constituye una de las actividades medulares del organismo auditado, con relevancia en dos aspectos: *a*) el control de las mercaderías ingresadas al país y *b*) la recaudación tributaria aduanera.

Las tareas encaradas por la Auditoría General de la Nación dieron origen a comentarios y observaciones que, en apretada síntesis, pasamos a considerar:

– Falta de manual de procedimiento e incumplimiento de la normativa existente.

– Falta de capacitación del personal. Los verificadores carecen de una adecuada capacitación, no sólo sobre la temática aduanera, sino también con relación a la especialización propia por “ramo”.

– Inconvenientes producidos por la agrupación de “ramos”. Al establecer la agrupación de los ocho “ramos” en cuatro secciones, provoca que se reúna en una misma sección los verificadores que deberán intervenir en operaciones de mercaderías de características muy diferentes, no respetando la especialidad de cada uno para la asignación, lo cual genera serias diferencias de criterios aplicados por los mismos por desconocimiento, tanto técnico como normativo, de las mercaderías sujetas a verificación.

Debilidades en la asignación del verificador y contragiros efectuados. Una vez producida la oficialización de las “solicitudes de destinación de importación”, automáticamente le es asignado canal (verde, naranja, rojo o morado) a la mercadería ingresada al país. En el caso que el canal asignado haya sido naranja, rojo o morado, la mercadería será objeto de verificación. Por lo tanto el importador/despachante se presenta en la oficina de la división de acuerdo al ramo correspondiente procediendo a presentar el despacho, a la espera de la asignación del verificador. Si bien el Sistema Informático María (SIM) realiza automáticamente la asignación del verificador al momento de la presentación del despacho, lo hace teniendo en cuenta sólo el listado del personal de la sección a la que pertenece el ramo de la mercadería ingresada, sin considerar el “giro” semanal (ubicación física - terminal, depósitos, etcétera) del verificador que la división efectúa por sorteo, dato que no es ingresado al SIM. Este procedimiento provoca que en la mayoría de las operaciones dicha asignación deba ser corregida por el jefe de la sección mediante un “contragiro” (asignación de otro verificador). Esta situación hace perder eficacia al proceso de designación del verificador previsto en el SIM.

– Deficiente supervisión a los verificadores.

– Se han comprobado diversas disfunciones en el circuito operativo de las verificaciones aduaneras. En el informe se detallan esas disfunciones observadas en los canales naranja, rojo y morado.

– Intervención del verificador en el control “somero” del valor de la mercadería. Una de las funciones de la unidad técnica de verificación consiste en el control somero del valor de la mercadería ingresada al país que cursan por el canal naranja, rojo y morado. Si del control efectuado el verificador ob-

serva diferencias entre lo declarado y los antecedentes con que cuenta (Sistema Nosis) confecciona una liquidación manual de acuerdo a la normativa vigente. Cruzado el listado de liquidaciones manuales efectuadas por los verificadores durante el año 1999 y 2000 con la nómina de despachos valorados por la División Valoración durante el mismo período, se obtuvo una base a partir de la cual se tomaron los valores más significativos determinando una muestra de 38 casos que representan el 20 % del saldo total a valorar. Se observó que de los 38 casos, el 92 % corresponde a garantías liberadas en virtud de los artículos normados por el Gatt, quedando sin efecto las liquidaciones manuales efectuadas por los verificadores, prosperando el ajuste sólo en el 8 % restante.

– Declaración inexacta por parte del importador. El instructivo DGA 1/2001, autoriza al importador a rectificar la declaración comprometida una vez asignado el canal de selectividad (verde-naranja-rojo). Este hecho no estaba permitido por las anteriores disposiciones. La modificación no favorece a la Aduana, ya que el importador podrá especular con la asignación de los canales de selectividad, modificando su declaración detallada, si el canal asignado no es verde, lo cual facilita el contrabando ocasionando un perjuicio fiscal.

– Control de régimen de cupos en la verificación. El SIM no efectúa en forma automática el control de la asignación de cupos, lo cual provoca demoras en el control en tiempo real.

– Intervenciones previas. Existen dificultades para la determinación de la autenticidad de los certificados de intervención previa, emitidos por diferentes organismos, tales como SENASA, IASCAV, INAL, ANMAT, INAME, INTI, INTA, RENAR, Sedronar, entre otros, según el tipo de mercadería a ingresar.

– Denuncias realizadas por los verificadores. De la información brindada por la División Verificación, respecto de las denuncias practicadas por los verificadores y remitidas al Departamento de Procedimientos Legales Aduaneros, se detectaron que en el año 2000 más del 75 % finalizaron con pago voluntario por parte del importador y el resto fue sometido a sumario debido a la disconformidad con la pretensión aduanera.

– Sumarios a los verificadores. La base de datos de los sumarios al personal no permite individualizar los casos correspondientes a los verificadores aduaneros, por no tener la individualización de los imputados, ni permite vincular los diferentes hechos relacionados a un mismo agente. No se cumplen con los plazos establecidos por la normativa vigente para la substanciación de los sumarios administrativos. Es significativa la cantidad de reemplazos de instructor efectuados en los sumarios, argumentándose en general razones de celeridad procesal, la que no se ve reflejada en los hechos. No existe unidad de criterio en las investigaciones, existen-

do a su vez un diferente tratamiento de los temas según el expediente en estudio.

–Control mediante contraverificaciones. Falta un plan de supervisión de la tarea de control físico de las mercaderías ingresadas al país efectuadas por los verificadores, a través de contraverificaciones a cargo del Departamento de Fiscalización y Valoración y/o Policía Aduanera.

Las conclusiones de la AGN sobre la tarea de control realizada sobre la gestión de la Administración Federal de Ingresos Públicos/Dirección General de Aduanas que pueden llegar a afectar la recaudación son las siguientes:

- No se han aplicado los recursos normativos, materiales y humanos necesarios para llevar a cabo una de las tareas relevantes del organismo, como es la verificación de las importaciones tanto físicas como documentales. Esta conclusión se respalda en que la División Verificación no cuenta con el manual de procedimientos que regule las tareas del verificador; su personal carece de capacitación permanente acorde a la función que desempeña; la estructura funcional tiene graves inconvenientes producidos por la agrupación de “ramos”, lo que obliga a que los verificadores intervengan en controles de mercaderías de diferente naturaleza, las que requieren conocimientos específicos; la falta de medios para el traslado en la zona portuaria, de elementos para efectuar las verificaciones, de seguridad, para toma de muestras, de detección de drogas peligrosas y de precintos.

- Presenta debilidades en el sistema de asignación del verificador y contragiros que le resta eficacia a la designación del agente aduanero encargado de la verificación física y/o documental en cada operación.

- Falta de la norma que reglamente la función de los supervisores en la División Verificación y deficiente supervisión de la actividad de los verificadores. Por otra parte no se efectúan contraverificaciones que permitan la revisión de la tarea de control físico sobre las mercaderías.

- Deficiente utilización del sistema informático, por la falta de carga de datos que impide mejorar la gestión del organismo.

- No existe comunicación con los organismos que realizan intervenciones previas por las particularidades de las mercaderías. La vinculación con este tipo de organismos puede permitir un control más eficiente y eficaz.

- El tratamiento dado a las observaciones realizadas por los verificadores –denuncias– no es conocido por la División Verificación, para que actúe como retroalimentación de los cursos de acción a seguir, ante los diferentes tipos de operaciones.

- La falta de una base de datos sobre sumarios a los verificadores que permita individualizar a los im-

putados y vincular los diferentes hechos relacionados con cada agente.

- Deficiente comunicación entre la Dirección General de Aduanas y la Dirección General Impositiva, evidenciada en el manejo de los cupos y exenciones.

- Se ha permitido que los importadores rectifiquen su declaración comprometida una vez asignado el canal de selectividad.

Expediente O.V.-62/03 (resolución AGN 22/03) y expediente O.V.-78/03 (descargo de la AFIP-DGA)

La Auditoría General de la Nación informa que realizó una auditoría en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos - Dirección General de Aduanas - Aduana de Buenos Aires, con el objeto de examinar la actividad de control desarrollada por la Dirección General de Aduanas sobre los operadores aduaneros (despachantes de aduana, agentes de transporte aduanero, sus apoderados generales y dependientes) vinculada con el ingreso de mercaderías al país.

El objetivo establecido por la AGN fue el detectar disfunciones operativas y posible ausencia, de controles claves, así como también analizar la aplicación de las normas vigentes sobre denuncias efectuadas por los agentes aduaneros en el ejercicio de sus funciones de control, vinculadas con las infracciones atribuidas a los mencionados operadores aduaneros, su seguimiento y los procesos posteriores a la detección de los hechos.

Las tareas de campo planificadas fueron desarrolladas desde junio de 2001 hasta abril de 2002, adicionándose a los procedimientos planificados inicialmente la consulta de información contenida en las bases de la Dirección de Informática Tributaria de la DGI respecto de la totalidad de la muestra y de la Dirección Nacional del Registro Nacional de las Personas con relación al universo de los operadores registrados que se realizó de mayo a julio de 2002.

La AGN manifiesta que el organismo auditado fue puesto en conocimiento del informe, habiendo formulado consideraciones que fueron tenidas en cuenta para la elaboración del informe definitivo.

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la Auditoría General de la Nación, aprobadas por resolución 145/93 dictada en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso d) de la ley 24.156.

Para el cumplimiento de la tarea asignada, la AGN analizó la normativa vigente aplicable, haciendo también una descripción de los procedimientos empleados en el desarrollo del trabajo.

Teniendo en cuenta la particularidad del tema desarrollado y a los efectos de una mejor interpretación, en el informe se incluyen una serie de defini-

ciones, de acuerdo a lo establecido en el Código Aduanero ley 22.415 y normas complementarias.

La AGN aclara que esta auditoría sobre verificaciones aduaneras cuenta con el antecedente del relevamiento practicado oportunamente respecto del circuito de importación (resolución AGN 13/02), y el control desarrollado por la Dirección General de Aduanas a través de las verificaciones aduaneras, documentales y físicas, en las importaciones (resolución AGN 74/02).

En el presente informe se comentan las tareas encaradas por la Auditoría General de la Nación que dieron origen a comentarios, observaciones y recomendaciones, y también al descargo del organismo auditado:

- Falta de manual de procedimientos. La División Registro no cuenta con manuales de procedimientos que reglen las tareas desarrolladas en el área. Este hecho ya fue observado en una auditoría anterior. El organismo auditado, en su descargo manifestó que tiene previsto su elaboración conforme al Plan de Acción 2003.

- Falta de actualización periódica de los datos de los operadores. El organismo auditado al efectuar el descargo manifestó que efectivamente no existe normativa que lo obligue a exigir periódicamente la ratificación o rectificación de los datos denunciados por los operadores; informando que se encuentra vigente a partir del 11/12/02, una transacción (proceso informático) que muestra los números de CUIT de aquellos agentes que actúan en la aduana que han sido dados de baja por fallecimiento ante la DGI, con cuyos datos procede a eliminarlos del sistema de registro.

- Falta de control mediante el cruce periódico con información disponible en la DGI. La AGN no ha encontrado evidencias de la realización de controles respecto a la gestión de los despachantes de aduana, aplicados por la DGA a partir de la información existente en el SIM, como tampoco se observaron pedidos de información a la DGI, sobre el cumplimiento de obligaciones fiscales de los mencionados operadores. Al efectuar el descargo el organismo manifestó que "La División Registro no tiene en la actualidad normativa que determine actividades de control como las mencionadas en el informe".

- División Registro de Importadores, Exportadores y Agentes Auxiliares del Servicio Aduanero. Se observó que la dotación de personal se ha visto disminuida desde el año 1997 a partir de la apertura del retiro voluntario y de la alta rotación a partir de la fusión DGA-DGI. No se ha observado que la división haya efectuado modificaciones en la rutina de la operatoria a fin de tornar más eficiente el uso de los recursos humanos existentes, tendientes a mantener un adecuado control interno. Dada la escasa dotación de personal con que cuenta la división, ésta manifiesta que no efectúa rotación de personal.

- Falta de capacitación del personal.

- Infraestructura y Seguridad. La AGN ha observado que el espacio físico en donde se desarrollan las funciones del área es muy reducido y obliga a que diversas tareas se practiquen en el mismo ámbito, accediendo numeroso público con el consiguiente problema de seguridad de la documentación existente en el lugar. Al efectuar el descargo el organismo manifestó que "Se comparten las aseveraciones del informe sobre Infraestructura y Seguridad".

- Deficiente sistema de registración y control. El módulo del SIM utilizado por el área no contiene todos los datos necesarios para un eficaz control. El organismo en su descargo manifestó que se ha pedido a la superioridad el desarrollo de un sistema que permita al momento de efectuar la baja de un operador, no sólo indicar el motivo: muerte, quiebra, etcetera, sino al igual que para el caso de la suspensión pueda cargar el número de nota/expediente/resolución, año y demás datos que clarifiquen el motivo de la eliminación.

- Padrón de operadores aduaneros. La división no cuenta con el padrón actualizado de los operadores aduaneros.

- Orden y resguardo de los legajos en la división. El sector no cuenta con espacio físico y medidas de seguridad para el resguardo de los legajos abiertos con la documentación original presentada por los operadores aduaneros exigida por la normativa vigente, así como tampoco de las fichas.

- Oficios judiciales. El área bajo análisis responde los oficios judiciales provenientes de la División Oficios de AFIP y los que directamente recibe de los juzgados no notificando de estos últimos a la citada división. Además se constató que la mencionada División Oficios de AFIP se limita a distribuir dichos pedidos de los juzgados entre las áreas en función a la competencia, sin efectuar el seguimiento de las respuestas, ni instruir al respecto. Al efectuar el descargo el organismo agregó que la División Registro recibe casi a diario pedidos de información en forma telefónica, los cuales son respondidos al juzgado solicitante también telefónicamente.

- Resultado del análisis de los legajos. De la revisión de los legajos se arribó a las siguientes observaciones de carácter general: falta de actualización periódica; no presentan un adecuado estado de conservación; enmiendas sin salvar; falta de foliatura; hojas sueltas; existencia de fichas de inscripción con diferentes fechas para un mismo operador; los formularios (OM 1.049 B) utilizados para la inscripción de los operadores aduaneros (despachantes y ATA), no contienen los datos necesarios para el control; los datos de las garantías constituidas por los operadores no se encuentran actualizados en los legajos mediante información proporcionada por la sección responsable de las garantías, que permita conocer si el operador sigue cumpliendo con los requisitos exigidos para su inscripción;

no cuenta con una base de datos de las garantías constituidas por los operadores aduaneros. El descargo del organismo expresa que: "...han sido derogadas las resoluciones que establecían las actualizaciones bianuales, la división se encuentra impedida de solicitar a los operadores la concurrencia para la renovación de los poderes así como también la actualización de antecedentes, el OM 1.804 B, y la nota del despachante solicitando la renovación correspondiente".

La AGN también describe las observaciones de carácter particular:

- Legajos analizados sin respuesta a la circularización por parte de los operadores aduaneros. Se constataron observaciones, tales como por ejemplo: no consta en el legajo la solicitud de alta o baja de los apoderados generales y/o dependientes; no consta registro de firmas; no se adjuntan en el legajo certificado de antecedentes policiales, penales y aduaneros; las fichas de inscripción y las de apoderados y dependientes vinculadas a los legajos analizados, se encuentran incompletas.

- Legajos analizados con respuesta a la circularización por parte de los operadores aduaneros. De los operadores que contestaron la circularización (29 % del total) y el organismo suministró el legajo, merecieron las siguientes observaciones: la nómina de apoderados generales y dependientes que consta en las fichas habilitadas difiere con las declaradas en la circularización por los operadores; no coincide el domicilio obrante en el legajo con el informado en la circularización; la fecha de inscripción del agente verificada en el legajo difiere con la informada en la circularización.

- Legajos analizados de los apoderados generales y dependientes: Las observaciones sobre esos legajos son las siguientes: no se adjunta en el legajo constancia del certificado de antecedentes penales, policiales y aduaneros; las fichas de inscripción como apoderados generales y dependientes se encuentran incompletas; no consta registro de firmas.

- Constitución de garantías por los operadores aduaneros. Del cruce de bases existentes se observa que la Dirección General de Aduanas, no cuenta con una base de datos que le permita controlar las garantías constituidas por los operadores aduaneros, para mantenerlas actualizadas y evitar que resulten insuficientes.

- Del funcionamiento de la Sección Control de la Recaudación y Garantías. El registro se hace en forma manual en un libro el total de los movimientos mensuales, resumidos en altas y bajas del mes, sin identificar las garantías por operador, ni por tipo, sólo distingue entre las constituidas directamente ante el organismo y las presentadas a través del Fondo común solidario. Estas garantías denominadas de actuación no se encuentran contempladas en el SIM. La sección no cuenta con un registro válido de la totalidad de las garantías de actuación, encon-

trándose limitada para realizar consultas y emitir información confiable. No practican periódicamente arcos ni se han observado conciliaciones entre la registración del libro y la nueva base de datos, lo que evidencia que se carece de las medidas de control que permitan validar los importes expuestos en los balances emitidos por la sección. Con relación a la custodia de las garantías, se observó que las medidas de seguridad existentes no resultan suficientes. Con relación a las garantías constituidas en títulos públicos se observó que producida la amortización, el sector no se encuentra normativamente facultado para tramitar la reinversión por iniciativa propia, la que debe ser solicitada por el operador. No se han detectado ejecuciones generadas por incumplimientos verificados en el ámbito de la Aduana, las garantías sólo se han ejecutado por orden judicial a partir de reclamos de terceros.

- Sumarios a los operadores aduaneros. El organismo no lleva inventario de los sumarios a los operadores aduaneros. No se cumple con los plazos establecidos por la normativa vigente para la sustanciación de los sumarios. Es significativa la cantidad de reemplazos de instructores efectuados en los sumarios y muchos de ellos sin fundamentación. No se ha observado una profundización en la substanciación de los sumarios, al no procederse a efectuar actos tendientes a obtener la verdad material de los hechos denunciados en los mismos.

- Certificación de firmas del Centro de Despachante de Aduanas. La DGA no controla la firma de los despachantes de aduana, tarea delegada al Centro de Despachantes de Aduanas (CDA). No se ha constatado controles sobre la tarea efectuada por el CDA respecto de la mencionada certificación de firmas.

- Operadores aduaneros inscritos bajo el Régimen de Aduanas Domiciliarias. Para poder ser inscripto bajo este régimen, uno de los requisitos es estar inscripto como agente de transporte aduanero, además de constituir una garantía global. La AFIP-DGA ha establecido que las mercaderías ingresadas o egresadas bajo dicho régimen tendrán canal verde de selectividad, adoptando las medidas necesarias para realizar verificaciones sorpresivas hasta un máximo de dos mensuales. La selectividad establecida significa limitar los controles sobre el ingreso y egreso de mercadería de grandes importadores y exportadores, a dos verificaciones sorpresivas por mes.

Las conclusiones de la Auditoría General de la Nación, sobre el trabajo realizado, son las siguientes:

En general, el control ejercido sobre los despachantes de aduana, agentes de transporte aduanero, sus apoderados generales y dependientes, resulta insuficiente para asegurar, que estos operadores mantengan las condiciones exigidas para su habilitación, de acuerdo a la normativa vigente. Esta conclusión adquiere relevancia debido a que estos auxiliares del servicio aduanero son el nexo entre el importador y la Aduana.

En particular, se observó:

- Falta de manuales de procedimientos.
- Falta de actualización periódica de los datos de los operadores.
- Falta de control periódico mediante el cruce con información disponible en la DGI.
- Deficiencias de tipo operativo detectadas en la división a cargo del Registro de Importadores, Exportadores y Agentes Auxiliares del Servicio Aduanero, las que se resumen en:
 - Reducción de personal.
 - Falta de rotación y capacitación del personal.
 - Insuficiente infraestructura.
 - Deficiente seguridad edilicia y sistema de registración.
 - Legajos desordenados y sin suficiente resguardo.
 - Tramitación de oficios sin control centralizado.
 - Falta de actualización y control de los antecedentes existentes en los legajos.
 - Carencia de una base de datos para el control de las garantías constituidas por los citados operadores.
 - La Sección Control de Recaudación y Garantías presenta deficiencias de tipo operativo.
 - En lo referido a los sumarios a los operadores aduaneros se reiteran las fallas detectadas en auditorías anteriores destacando las siguientes: falta de una base de datos completa, incumplimiento de los plazos normativos, reemplazos frecuentes de instructores, falta de substanciación de los sumarios y falta de control respecto de la certificación de firmas de los despachantes de aduana.

La Auditoría General de la Nación señala que, la persistencia de las situaciones observadas contribuyen a debilitar el ejercicio de las funciones de la Dirección General de Aduanas, por lo que la regularización de las mismas (algunas ya tienen principio de ejecución) resulta necesaria para el logro eficiente de los objetivos de la AFIP-DGA.

Oscar S. Lamberto. – Carlos A. Verna. – Miguel A. Pichetto. – José L. Gioja. – Gerardo R. Morales. – Raúl E. Baglini. – 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

los expedientes Oficiales Varios 41/02, sobre el circuito operativo e informativo de importaciones; 164/02, sobre el funcionamiento de la DGA en materia de verificaciones aduaneras sobre importaciones; 62/03, sobre informe referido a la actividad de control sobre los operadores aduaneros; 78/03, AGN remite descargo al informe sobre control de operaciones aduaneras (resolución 22/03), mediante los cuales la Auditoría General de la Nación remite resoluciones en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos - 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 nacional, para manifestarle la necesidad de que la Administración General de Ingresos Públicos - Dirección General de Aduanas eficiente el control sobre los operadores aduaneros (despachantes de aduana, agentes de transporte aduanero, sus apoderados generales y dependientes), vinculado con el ingreso de mercaderías al país, informando sobre las medidas adoptadas para regularizar las observaciones de la Auditoría General de la Nación. Asimismo, informe sobre las medidas adoptadas para determinar el eventual perjuicio fiscal que pudiera haberse producido como consecuencia de las aludidas observaciones y para la determinación y efectivización de las correspondientes responsabilidades.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional 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.

Sala de la comisión, 28 de octubre de 2003.

Oscar S. Lamberto. – Carlos A. Verna. – Miguel A. Pichetto. – José L. Gioja. – Gerardo R. Morales. – Raúl E. Baglini. – Omar E. Becerra. – Ricardo C. Quintela.

2

Ver expediente 336-S.-2003.

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