

PERÍODO PARLAMENTARIO
2009
ORDEN DEL DÍA N° 23

**COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS**

Impreso el día 4 de febrero de 2010

Término del artículo 113: 15 de febrero de 2010

SUMARIO: Pedido de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo de su informe de auditoría realizado en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos - Dirección General de Aduanas con respecto al Control Aduanero sobre exportaciones e importaciones por vía fluvial, tramitadas por Aduanas de la Hidrovía Paraguay-Paraná, período enero a diciembre de 2005. (120-S.-2009.)

Buenos Aires, 18 de noviembre de 2009.

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

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

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitándole informe sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo del informe de auditoría realizado en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos - Dirección General de Aduanas con respecto al control aduanero sobre exportaciones e importaciones por la vía fluvial, tramitadas por aduanas de la hidrovía Paraguay-Paraná, período enero a diciembre de 2005.

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

Saludo a usted muy atentamente.

JOSÉ J. B. PAMPURO.
Juan Estrada

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) procedió a efectuar un examen en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) - Dirección General de Aduanas (DGA), aduanas de Rosario, San Lorenzo, San Nicolás y San Pedro, con el siguiente objeto:

“Procedimientos de control aduanero sobre exportaciones e importaciones por la vía fluvial, tramitadas a través de aduanas asentadas en la hidrovía Paraguay-Paraná”. Período bajo análisis en la muestra documental, enero a diciembre 2005. Asimismo, la AGN analizó los procedimientos vinculados al funcionamiento de los circuitos operativos aplicados hasta el mes de febrero de 2007 y el descargo efectuado por el organismo de fecha 29/10/2007.

El objetivo fue auditar los procedimientos aplicados y verificar mediante pruebas de cumplimiento la gestión llevada adelante por la Dirección General de Aduanas, en lo concerniente al control aduanero sobre exportaciones e importaciones por la vía fluvial tramitadas a través de aduanas asentadas en la hidrovía Paraguay-Paraná. Los circuitos de exportación e importación y sumarios vinculados, por el período enero a diciembre de 2005. Verificar hechos posteriores de relevancia al período base de análisis. Específicamente, auditar:

–Circuito de exportación operado por la vía fluvial hidrovía río Paraguay-Paraná: las destinaciones de exportación, los tránsitos y trasbordos de barcazas porta contenedores y las operaciones a granel, beneficios promocionales a la exportación (Draw-Back, reintegros, reembolsos), el personal afectado al área, la selectividad aduanera, exportaciones temporales y garantías constituidas. Cumplimiento de la operatoria.

–Circuito de importación operado por la vía fluvial hidrovía río Paraguay-Paraná: las destinaciones de importación, los tránsitos y trasbordos de barcazas portacontenedores y operaciones a granel, la selectividad aduanera aplicada, el personal afectado al área,

las importaciones temporales, garantías, depósitos fiscales y mercadería de rezagos. Cumplimiento de la operatoria.

–*Sumarios*: análisis de los sumarios de prevención y otras fuentes.

De acuerdo al análisis realizado, la AGN realiza los siguientes comentarios y observaciones:

De carácter general:

1. El control aduanero sobre los tránsitos exterior-exterior, en las embarcaciones que circulan a través de la hidrovía Paraná-Paraguay resulta insuficiente, afectado por indefiniciones en el marco de los acuerdos multinacionales, en especial del acuerdo de la hidrovía y la inexistencia de una documentación unificada y debidamente controlada por los países firmantes del acuerdo.

2. Como la AGN señaló reiteradamente en informes anteriores, todavía no se han elaborado manuales de procedimientos unificados.

El organismo en su descargo manifiesta: “En el marco del plan de fortalecimiento del sistema de control interno de la AFIP, la Administración Federal de Ingresos Públicos, dispuso la elaboración de los manuales de procedimientos que formalicen las responsabilidades operativas, la que se encuentra en marcha, según punto 2 del anexo I.1 del acta acuerdo del 9/3/05, suscrita entre el Administrador Federal de Ingresos Públicos y el Síndico General de la Nación”.

3. Si bien han mejorado los medios puestos a disposición de los agentes aduaneros para el ejercicio de su función de control, los administradores de las aduanas compulsadas manifestaron que el plantel “aún no es suficiente” para el cumplimiento eficaz de la tarea aduanera. Asimismo, la AGN verificó reclamos respecto del parque informático instalado.

El organismo en su descargo manifiesta que: “el Departamento Administrativo y Financiero de la Subdirección General de Operaciones Aduaneras del Interior informa, en nota 1.380/2007 (DE ADFI), SIGEA 12.238-85-2007 que, “...en ocasión de la reunión mantenida con los titulares de las áreas administrativas y financieras de las direcciones regionales aduaneras, dependientes de la Subdirección General de Operaciones Aduaneras del Interior, los días 21 y 22 de septiembre pasado, ordenó a las mismas gestionar la adquisición de embarcaciones, ajustándose a las necesidades propias de cada punto operativo”.

4. La información disponible en el Sistema Informático María (SIM) para el control aduanero se halla subutilizada. Ello derivado de que, para el uso del discoverer como sistema de apoyo a tal efecto, la DGA posee escasas licencias, las que aplica para usos estadísticos y centralizados de las aduanas y no para fines operativos.

5. No existe a través del SIM un sistema de seguimiento de barcas que circulan por la hidrovía Paraná-Paraguay.

Observaciones específicas por Aduana

1. *Aduana de Rosario:*

a) El espacio aduanero se encuentra disperso y deficientemente diseñado.

El organismo en su descargo manifiesta: “Mediante licitación pública 33/07 de la Dirección Regional Aduanera Rosario se tramita la locación de inmueble para uso como oficinas y archivo de documentación para la Aduana de Rosario, la cual a la fecha se encuentra en trámite por ante la comisión evaluadora de la mencionada dirección regional, estimándose que el alquiler de dicho inmueble permitirá desarrollar las tareas en un ámbito de trabajo adecuado en función a las necesidades operativas...”.

b) Las operaciones de trasbordos en el SIM no permiten realizar rectificaciones.

c) Las novedades de los trasbordos informadas por multinota o nota son solamente agregadas por el guarda al SIM en el campo de comentarios en el módulo de cancelación.

d) El software de peso electrónico no se halla debidamente homologado. El pase a la documentación es manual. No poseen balanzas propias.

e) En materia de control de stock de mercaderías secuestradas utilizar el sistema SUSEX no permite un flexible acceso por tipo de mercadería ni valuación de los stocks o identificación y cubicación para donaciones.

f) Al tiempo del informe se observaron: las últimas donaciones se realizaron hace ya dos años y se encuentran suspendidos los remates, por lo cual son válidas todas las observaciones de anteriores informes de la auditoría sobre mercaderías de rezago y secuestro y la administración de sus inventarios.

g) En el depósito fiscal facilitado por la Terminal Puerto Rosario S.A., la AGN observó que los portones principales exteriores se encuentran sin el normativo precinto aduanero. Tampoco se halla implementado el control por imágenes para monitorear el predio.

Carecen de pólizas de seguro que brinden cobertura sobre la mercadería secuestrada.

h) El control físico de los inventarios de rezago se realiza sin control directo de personal aduanero.

i) Para realizar sus tareas de verificación, el personal aduanero cuenta parcialmente con los elementos de seguridad necesarios y las condiciones edilicias no son las apropiadas.

j) Ha sido provisto el cambio de canal de destinaciones por personal que no figura en los listados provistos como autorizado a tal efecto.

k) Del relevamiento y compulsas de expedientes realizados en la sección Sumarios, surge que: i) falta

foliatura en la mayoría de los sumarios; ii) la AGN verificó importantes períodos de inactividad procesal; iii) no existen registraciones informáticas confiables durante el período de análisis, y iv) La dotación de personal es insuficiente.

l) Del análisis de documentación compulsada en los sobres contenedores surge, entre otras observaciones: i) en el 50% de las operaciones de importación y exportación de la muestra la AGN no observó documentación correspondiente al pesaje de la mercadería; ii) verificó cambios de canal no conformados en la documentación; iii) no se encuentra cargada al SIM la verificación realizada; iv) verificó operaciones de exportación sin canal asignado en el SIM.

2. Aduana de San Lorenzo:

a) Los agentes aduaneros que cumplen funciones de control en las distintas plantas y/o terminales portuarias, carecen de conocimientos específicos en lo atinente a la seguridad laboral y riesgos de la operativa que se lleva a cabo en dichas instalaciones.

b) Durante el año 2005 y hasta la fecha del relevamiento no se han efectuado modificaciones en la operatoria del SIM para permitir la totalización de valores y el cruce con los MANE en materia de operaciones de exportación a granel.

c) En materia de depósitos de secuestros no se encuentra implementado el control por imágenes.

d) El depósito no cuenta con un sistema contra incendio.

e) Respecto a las pólizas de seguro de la mercadería secuestrada o decomisada, la AFIP no cuenta con este tipo de cobertura.

f) Respecto del estado actual de las observaciones del informe de la AGN, aprobado por resolución 10/2005 sobre Minera Alumbrera Ltda.:

El organismo en su descargo manifiesta que: “El puerto de Minera Alumbrera Ltda. se encuentra habilitado por decreto PEN 139/98, lo cual implica la habilitación aduanera definitiva conforme prescribe en su artículo 5° el decreto 769/93 reglamentario de la ley 24.093 y en consecuencia habilita dicho lugar para la realización de operaciones aduaneras. Por otra parte, mediante resolución general AFIP 769/00, fue delimitada la zona primaria aduanera, destacando que en tal delimitación se encuentra excluido todo recinto en el cual se almacene mercadería y, consecuentemente, en ningún caso resultan de aplicación las previsiones del artículo 397 del Código Aduanero, que exige por imperio del artículo 208 del mismo, la habilitación de un depósito fiscal, cuyas condiciones ha fijado la Dirección General de Aduanas, a través de la resolución 3.343/94 (ANA)”.

La observación oportunamente realizada se sustentaba en la falta de una presencia aduanera estable para el control, sobre todo, en función de la trascendencia

y actividad exportadora permanente de este puerto así como de la significatividad estratégica y en cuanto a monto de su operatoria y también de la existencia de una planta de almacenaje del “concentrado de minerales” exportable, fuera de la zona primaria habilitada en ocasión de una operación de embarque al exterior.

g) En materia de operaciones cursadas a través de la hidrovía, la AGN verificó en esta aduana las consideraciones y observaciones expuestas anteriormente en “De carácter general” punto 1.

h) En materia de cumplimiento de las recomendaciones del informe de auditoría sobre zonas francas, terminales y depósitos, resolución AGN 10/2005, la auditoría observó que el señor administrador realizó una reunión informativa con las distintas empresas y terminales que operan bajo su órbita, anunciando que con la Terminal 6 se acordó en carácter de prueba piloto la implementación de un sistema de televigilancia y pesadas on line, con acceso restringido a personal de la DGA, el que complementa el sistema ya existente de conexión punto a punto del indicador de la balanza con la PC de la oficina de la aduana en dicha terminal portuaria. Dicho sistema, que se encuentra operativo en la actualidad, fue presentado por parte de la firma referida ante el señor Director de la Dirección Regional Aduanera Rosario y el Administrador y se encuadra en el marco de la política de gestión de modernización de la Aduana Argentina llevada a cabo por la DGA, implicando ello una mayor transparencia en los controles. A la fecha de cierre de las tareas de campo realizadas por la auditoría se habían sumado al Sistema de Televigilancia y pesadas on line los siguientes muelles y depósitos fiscales: ACA, Cargill, Dempa Pampa Bunge, Dreyfus, Minera Alumbrera, Molinos, Nidera, Noble, Tránsito, Viventin, YPF, Petrobras, 11 muelles de 19 habilitados en operación.

i) De la compulsada de expedientes requeridos a la sección Sumarios, la AGN observa que:

–A la fecha de la auditoría continúa efectuando la registración de los expedientes en forma manual.

–Los sumarios analizados adolecen de defectos formales.

–Prácticamente todos los expedientes poseen inactividades procesales muy significativas.

j) Del análisis de documentación de destinaciones compulsada surgen, entre otras, las siguientes observaciones:

–La AGN observó operaciones que cursaron por canales de selectividad mientras que el canal consignado en el SIM es una “X”, de significado desconocido, no reflejando el sistema el verdadero canal asignado según la documentación.

–Hay operaciones desistidas o anuladas, cuyo estado en el SIM es autorizado u oficializado.

–No consta en la documentación firma y sello del responsable que realizó el cambio de canal.

–No ha observado en la documentación constancias de pesaje o medición.

3. Aduana de San Nicolás:

a) En cuanto a las observaciones realizadas en esta aduana, la AGN verificó la existencia de causas penales iniciadas en el año 2006, por lo cual fueron analizados los sumarios SC59 34/06, SC59 38/036 y SP 1/07. Las irregularidades que surgen del expediente analizado, hacen suponer, prima facie, la configuración de la infracción prevista en los artículos 863, 871 y 865 incisos a) y c) del Código Aduanero y dan origen a las aperturas sumariales antes mencionadas. Pero a su vez, las características de la intervención aduanera y los hechos constatados en sede judicial, verifican las observaciones de la AGN expuestas en “De carácter general” punto 1.

b) La AGN constató que carecen de medios de transporte acuático propios para ejercer el control aduanero en la hidrovía.

c) En esta División Aduana es común constatar el tránsito de barcasas no precintadas, o con enlonado parcial, así como la inexistencia de un seguimiento informático de las barcasas.

El organismo en su descargo manifiesta que: “Si bien se entiende que las barcasas deben ser precintadas, su aplicación deviene en abstracto, si se tiene en cuenta que no existe una reglamentación que exija a los Estados parte la inscripción de aquellas empresas que se encuentran habilitadas a operar bajo este tratado, lo que permitiría crear un registro de los medios de transporte y fijar requisitos y características que deban cumplimentar para calificar como transportistas usuarios de la hidrovía y por ende habilitados para emitir los correspondientes MIC/DTA acuáticos”.

d) El sistema discoverer se aplica en esta aduana con fines estadísticos y centralizados y no con fines operativos.

El organismo manifiesta: “Se informa que se ha cursado email 424/07 (AD SANI), solicitando dos usuarios para acceder al aplicativo discoverer web, para ser asignado a las jefaturas de secciones “G” y “V”.

e) En la mayoría de los sumarios compulsados se observan importantes períodos de inactividad procesal y falta de la correspondiente foliatura.

f) Del análisis de la documentación compulsada surgen, entre otras, las siguientes observaciones:

–No se observaron en la documentación constancias de pesaje o medición.

–Observó operaciones que se cursaron por canales de selectividad mientras que el canal consignado en el SIM es una “X”, de significado desconocido, no reflejando el sistema el verdadero canal asignado según la documentación.

4. Aduana de San Pedro:

a) Dentro de esta jurisdicción se efectúa el control de tráfico solamente de mercaderías por el Régimen General de Exportación, no existiendo ningún otro tipo de operaciones por la vía fluvial.

b) En materia edilicia no se cumple con las mínimas condiciones de seguridad e higiene.

c) Durante el año 2005 no se observó una política sistemática de rotación.

d) Las acciones de control se concentran en la Zona Primaria Aduanera. Las actuales instalaciones resultan incómodas e insuficientes.

e) El sistema informatizado de archivo Harper no se encuentra actualizado.

f) Las mercaderías que se encuentran en situación de secuestro, no poseen la identificación por Acta Lote.

g) El stock de la mercadería de secuestro no se encuentra informatizado.

h) En la actualidad, esta aduana no cuenta con embarcación alguna.

i) Los medios para la conservación de las muestras no son los adecuados, ni aptos.

j) Esta aduana no cuenta con escáner para el control de las mercaderías y/o medios de transporte y tampoco posee *busters*.

k) Del análisis de documentación compulsada surge que:

–Difiere el motivo de cambio de canal en el sobre con el consignado en el SIM.

–No coincide el verificador obrante en el SIM con el consignado en la documentación.

–El estado de la destinación en el SIM no se corresponde con el que surge en el sobre contenedor.

En base a la tarea realizada y de acuerdo a las observaciones y comentarios realizados, la AGN concluye que del análisis realizado se desprende el escaso control aduanero sobre los tránsitos exterior-exterior por la vía fluvial a través de la hidrovía, la inadecuada dotación y capacitación del personal para responder a las necesidades cambiantes de la operatoria comercial y regional, la subutilización de los sistemas informáticos y del equipamiento necesario, debilidad de control en el sistema de tránsitos de buques y barcasas y de trasbordos y problemas en la coordinación con las aduanas de los países vecinos que redundan en debilidades en el control de la documentación prescripta por el Tratado (MIC/DTA).

Nicolás A. Fernández. – Alejandro M. Nieva. – José J. B. Pampuro. – Gerardo R. Morales. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Juan J. Álvarez. – José M. Á. Mayans. – Carlos D. Snopek.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión*Honorable Congreso:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente Oficiales Varios O.V.-8/08, mediante el cual la Auditoría General de la Nación comunica resolución referida al ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos - Dirección General de Aduanas con respecto al control aduanero sobre exportaciones e importaciones por la vía fluvial, tramitadas por Aduanas de la Hidrovía Paraguay-Paraná, período enero a diciembre de 2005 y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

1) Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitándole informe sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo del informe de auditoría realizado en el ámbito de la Administración Federal

de Ingresos Públicos - Dirección General de Aduanas con respecto al control aduanero sobre exportaciones e importaciones por la vía fluvial, tramitadas por Aduanas de la Hidrovía Paraguay-Paraná, período enero a diciembre de 2005.

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, 30 de octubre de 2008.

Nicolás A. Fernández. – Alejandro M. Nieva. – José J. B. Pampuro. – Gerardo R. Morales. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Juan J. Álvarez. – José M. Á. Mayans. – Maria L. Leguizamón. – Carlos D. Snopek.

2

Ver expediente 120-S.-2009.

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