

SESIONES ORDINARIAS

2011

ORDEN DEL DÍA N° 2015

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA
DE CUENTAS

Impreso el día 19 de abril de 2011

Término del artículo 113: 2 de mayo de 2011

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas con relación a las recomendaciones efectuadas por la Auditoría General de la Nación, referido al examen sobre la gestión y procedimientos de control aduanero en Aduanas de Frontera - Paso de los Libres, Clorinda, Mendoza, Pocitos y Concordia, aplicados sobre la importación y exportación de mercaderías, llevado a cabo en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos. (42-S.-2011.)

Buenos Aires, 30 de marzo de 2011.

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

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de llevar a su conocimiento 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 con relación a las recomendaciones efectuadas por la Auditoría General de la Nación, referido al examen sobre la gestión y procedimientos de control aduanero en Aduanas de Frontera - Paso de los Libres, Clorinda, Mendoza, Pocitos y Concordia, aplicados sobre la importación y exportación de mercaderías, llevado a cabo en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

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) – Administración Central y Aduanas de Paso de los Libres, Clorinda, Mendoza, Pocitos y Concordia, con el objeto de auditar la gestión y procedimientos de control aduanero en Aduanas de Frontera –Paso de los Libres, Clorinda, Mendoza, Pocitos y Concordia– aplicados sobre la importación y exportación de mercaderías. Período bajo análisis en la muestra documental enero de 2005 a diciembre 2005. Asimismo, se analizaron los procedimientos vinculados al funcionamiento de los circuitos operativos aplicados hasta el mes de mayo de 2006, y el descargo presentado por el organismo con fecha 6 de agosto de 2007.

El objetivo del examen fue auditar los procedimientos aplicados y controlar la eficiencia, eficacia y economía de la gestión llevada adelante por la Dirección General de Aduanas, en lo concerniente a los circuitos de exportación, circuitos de importación, y sumarios en las aduanas con pasos fronterizos con países limítrofes, por el período enero a diciembre de 2005.

A tal efecto informa lo siguiente:

– Circuito de exportación: personal afectado al área, destinaciones, selectividad aduanera, exportaciones temporales, garantías, beneficios promocionales a la exportación (*draw-back*, reintegros, reembolsos). Cumplimiento de la operatoria (oficialización, pago de tributos, libramiento de las mercaderías).

– Circuito de importación: destinaciones, selectividad aduanera, personal afectado al área, temporales, garantías, tránsitos, depósitos fiscales, mercadería de rezagos. Cumplimiento de la operatoria (oficialización, pago de tributos, libramiento de las mercaderías).

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

Las tareas de campo se desarrollaron desde el 7/4/06 hasta el 29/09/06, y se analizaron operaciones realizadas dentro del período 1° de enero al 31 de diciembre de 2005.

Como consecuencia de su examen la AGN formula los siguientes comentarios y observaciones generales:

– Falta de manuales de procedimientos:

Como consecuencia del relevamiento practicado en las áreas involucradas, se ha observado que no cuentan con manuales de procedimientos que reglen las tareas desarrolladas sobre la materia objeto del análisis en las aduanas muestreadas.

– Inadecuada dotación de personal:

Esta circunstancia ha sido observada por la AGN en auditorías anteriores, reiterándose en las áreas relevadas en el presente. Los funcionarios manifestaron que la falta de personal es un problema que se ha puesto en conocimiento de la superioridad y sobre el cual no se ha tenido respuesta totalmente satisfactoria a la fecha. Hemos verificado notas cursadas. Las aduanas se encuentran realizando sus tareas con una dotación de personal mínima, aunque es de hacer notar que se ha obtenido información de algunas aduanas respecto de recientes incorporaciones y planes más ambiciosos para el futuro, pero tal situación solamente se va a reflejar en capacidad operativa de fiscalización fuera del período bajo análisis. La situación imperante en los sectores relevados se ha agravado ante las nuevas condiciones del comercio internacional, que ha expandido los volúmenes operados e impulsa a mejorar la calidad y oportunidad en el ejercicio del control.

Existen problemas de recursos humanos, en cantidad y capacitación, en todas las aduanas auditadas.

– Dificultades en el sistema de capacitación, para responder a las necesidades cambiantes de la operatoria comercial:

Se ha verificado una importante mejoría y esfuerzos del organismo en materia de capacitación, sobre todo a partir de la conformación de las divisiones específicas en las direcciones regionales. Se vislumbra una mayor satisfacción en las aduanas, así como una mayor cercanía a las necesidades de formación, acorde a los cambios de la operatoria y al dictado permanente de normativas. Sin embargo, todavía hallamos varios casos de dificultades para el uso e interpretación informática del SIM por la actualización permanente de la tecnología aplicable en la materia. También en la inexistencia de un sistema integral y centralizado de formación permanente, imprescindible para acelerar los plazos para el funcionamiento operativo de las incorporaciones de nuevo personal planeadas.

– Retrasos en la implementación de un sistema informático integral para controlar efectivamente el funcionamiento operativo.

– Se detectaron pocos avances en materia de recursos puestos a disposición para llevar adelante las tareas de control.

– Así, si bien se encuentra en estado avanzado la tramitación del proceso licitatorio nacional e internacional para la adquisición de escáneres, mencionado en informes anteriores de la AGN, no se verificó aún su disposición en las aduanas muestreadas, siendo imprescindible en algunos casos, sobre todo para evitar disfunciones de control por los MIC/DTA que obran como documentación operativa para los tránsitos internacionales, con las características detalladas en las aclaraciones previas. Otro tanto se observa respecto de sistemas de medición electrónicos, como los *busters* (medidor electrónico de densidad) para camiones en lastre, o de los tanques para el transporte de líquidos y combustibles, en los que se mantiene normativamente el sistema de cinta y pilón. Tampoco se realiza seguimiento por dispositivo satelital o DES, con lo cual se facilita la desaparición por ilícitos de camiones en tránsito. Menciona, por otra parte, la inexistencia de medios de transportes adecuados a disposición para el control de un vasto espacio terrestre y fluvial donde zonas de alto riesgo y vulnerables para el tráfico de drogas o contrabando de mercaderías sensibles no pueden ser controladas en toda su extensión o lo han sido esporádicamente con medios (lanchas) de otras fuerzas, pero sin medios aéreos ni autonomía operativa. Solamente han obtenido de la última licitación algunos vehículos 4x4 que utilizan para los pasos fronterizos o zonas de difícil acceso.

– Durante el período bajo análisis han sido escasos los canes entrenados para el control antidroga en las aduanas de fronteras, aunque es cierto que se encuentran en la búsqueda de solución de esta problemática.

– Según respuesta recurrente de los administradores, existen también “falencias en materia de infraestructura y de recursos materiales necesarios para el cumplimiento de las funciones que tiene asignadas el servicio aduanero”. Tal reclamo en materia de infraestructura se verifica en todas las aduanas, sobre todo en lo referido a los espacios disponibles en los centros de frontera, que en casi todos los casos dependen del Ministerio del Interior, y donde la aduana no puede producir modificaciones o mejoras. Son destacables los casos de Mendoza (Uspallata y Los Libertadores), constantemente superado en su capacidad por el tráfico de camiones; en Clorinda, donde permanentemente se encuentra estrangulado el paso de camiones por el estacionamiento sobre la carretera; en Paso de los Libres, donde por debilidades de la infraestructura argentina muchas operaciones se derivan al centro brasileño radicado en Paso Seco, cerca de Uruguayana, donde la Aduana argentina posee una oficina. Además, en Paso de los Libres, hay dificultades para el mantenimiento de las oficinas centrales, en estado bastante deteriorado, así como para el espacio para el funcionamiento de un sistema de archivo centralizado y organizado. Otro tanto sucede en el precario espacio ocupado por

la zona secundaria de la aduana de Pocitos, cedido en comodato por el FF.CC., y sin lugar suficiente para la cobertura de la operatoria aduanera que por allí cursa, o, como manifiesta en su nota el administrador (NA45-06-0269), “las carencias edilicias son notorias, siendo posible sintetizar la situación del puente internacional Salvador Mazza - Yacuiba en pocas palabras como totalmente colapsado con el nivel de actividad que se realiza”.

– Deficiente aplicación de normas:

De acuerdo al análisis realizado sobre la normativa relacionada con el Régimen de Tráfico Fronterizo y a los relevamientos llevados a cabo con motivo de esta auditoría de Aduanas de Frontera, se observa que no se aplican en su totalidad los procedimientos de control estipulados en las normas; en especial en el tráfico fronterizo de exportación, ya que el servicio aduanero destacado en las aduanas de paso no cuenta con infraestructura adecuada para ejercer el control del régimen, motivo por el cual se pone de manifiesto que se podría utilizar para realizar operaciones ilícitas como ser exportaciones o importaciones, sin registrarse y sin pagar los derechos correspondientes bajo la figura de tráfico vecinal fronterizo.

Lo mencionado en el párrafo anterior guarda relación con el dictado de la resolución general AFIP 2048, del 8 de mayo del 2006, debido a que ésta pone en evidencia la problemática existente en las aduanas fronterizas para ejercer un control eficiente sobre este régimen, dado que el motivo que inspiró su dictado fue una actuación en la cual la Dirección Regional Aduanera Córdoba informó que: “ha constatado el traslado de importantes cantidades de granos y harina desde diferentes puntos del país hacia zonas de frontera con el fin de ser comercializados posteriormente bajo la figura de tráfico vecinal fronterizo y/o egresados ilegalmente por pasos no habilitados”. Por lo expuesto precedentemente, esta resolución establece una modificación de la resolución ANA 697/86, la cual describía controles a aplicarse sobre las mercaderías que ingresan a la zona de vigilancia especial tendientes a evitar el “tráfico de granos en cuanto pueda ser objeto de exportaciones clandestinas”. No obstante ello, cabe destacar que durante las tareas de campo realizadas oportunamente no nos informaron sobre la implementación de los controles normados en las resoluciones mencionadas, por lo tanto no tenemos constancia de que se lleven a cabo en la práctica.

– Falencias en sobres - contenedores.

De la documentación compulsada en sobre contenedor surgen algunas observaciones de carácter general (se verifican en todas las aduanas visitadas). Las principales observaciones generales son:

No obra en la documentación la constancia de pesaje, siendo la cantidad consignada en el despacho en kilos (150 casos).

En operaciones fraccionadas no han sido cargadas al SIM todas las verificaciones (49 casos).

En las operaciones correspondientes a la medición de líquidos, no se observaron papeles de trabajo confeccionados por la aduana, sino las mediciones proporcionadas por la empresa exportadora (29 casos).

No se observó documentación en los sobres contenedores que ampare la cancelación de destinaciones temporales, en todos los casos.

– Selectividad.

En materia de selectividad local no existió, durante el período de análisis, un tablero de riesgo que permita una gestión inteligente de tipo local en las aduanas bajo muestra.

– Debilidad en materia del ambiente de control.

La AGN ha observado que en ciertas aduanas o resguardos se producen situaciones de debilidad en materia del ambiente de control, ya que la relación de los agentes aduaneros con los despachantes o los operadores es muy cercana, o con un cierto grado de dependencia para llevar adelante un control objetivo, sin riesgos. La situación, bastante frecuente en aduanas, se ve potenciada por las condiciones operativas y de infraestructura de las aduanas de frontera, y la pequeñez y cercanía de los pueblos en los cuales operan, donde la convivencia local genera presiones adicionales.

– Depósitos colapsados.

Como resultado de la suspensión –de hecho– de subastas operadas en 2001 y de la aplicación de la normativa sobre donaciones, se verifica la existencia de gran cantidad de mercadería en los depósitos fiscales destinados a secuestros, rezagos y decomisos.

Ello agrava la situación por acumulación de la mercadería en depósito y los problemas derivados del necesario control de stock, ya analizados en informes anteriores, para el cual no hay ningún sistema informático en operación aduanera homologado y eficiente. Sin embargo, vale acotar que en dos casos, Pocitos (destacadamente) y Mendoza, observamos en funcionamiento sistemas que contemplan las necesidades de información del stock secuestrado, desarrollados sobre bases locales, pero con posibilidades de generalización de las experiencias.

Asimismo, la AGN formula observaciones específicas por aduana.

Aduana de Paso de los Libres:

– Inadecuada infraestructura y medios a disposición.

– Inadecuada dotación de personal y medios.

– Falencias en equipamiento informático y sistemas.

– Recurrentes robos de camiones y mercaderías.

– Falencias en materia de registros.

– Falencias en la sección resguardo.

– Dificultades en el proceso de verificación de las mercaderías.

– Archivos colapsados.

- Inadecuado control local de selectividad.
- Aduanas domiciliarias.
- Falta de coordinación *on line* con el RNPA.
- Falencias en materia de sumarios.
- Anomalías en la documentación compulsada.

Aduana de Clorinda:

- Inadecuada infraestructura y medios a disposición.
- Deficiencias en sistemas.
- Dificultades en la coordinación bilateral con país limítrofe.
- Dificultades en la operatoria y ambiente de control.
- Falencias en la sección resguardo.
- Dificultades en el proceso de verificación de las mercaderías.
- Contrabando menor.
- Falta de coordinación online con el RNPA.
- Falta de control de vehículos en lastre.
- Falencias en materia de sumarios.
- Anomalías en la documentación compulsada.

Aduana de Mendoza:

- Inadecuada infraestructura y medios a disposición.
- Inadecuada dotación de personal.
- Inconvenientes con sistemas
- Dificultades de coordinación bilateral con países limítrofes.
- Falta de coordinación operativa.
- Falencia depósitos de secuestros.
- Dificultades en el proceso de verificación de mercaderías en condición de rezago.
- Problemas con muestras.
- Contrabando menor.
- Falta de coordinación *online* con el RNPA.
- Falta de control de vehículos en lastre.
- Falencias en materia de sumarios.

Aduana de Pocitos

- Inadecuada infraestructura y medios.
- Anomalías en la aplicación del régimen de tráfico vecinal fronterizo.
- Depósitos de secuestros.
- Dificultades en el proceso de verificación de mercaderías. Demoras con muestras.
- Falta de coordinación *online* con el RNPA.
- Falencias en materia de sumarios.
- Anomalías en la documentación compulsada.

Aduana de Concordia

- Inadecuada infraestructura y medios a disposición.

- Inadecuada dotación de personal y medios.
- Dificultades en la coordinación bilateral con país limítrofe.
- Falencias en depósitos de secuestros.
- Falencia en los controles de los servicios extraordinarios.
- Secuestro de divisas.
- Falta de coordinación *online* con el RNPA.
- Falencias en materia de sumarios.
- Anomalías en la documentación compulsada.

En función de lo señalado, la AGN formula las siguientes recomendaciones:

De carácter general:

- Elaborar un manual que integre la normativa de responsabilidades y procedimientos para reglar las tareas desarrolladas en las áreas involucradas.
- Arbitrar las medidas que se consideren pertinentes a fin de tornar más eficaz el uso de los recursos humanos, y analizar la dotación necesaria evaluando la posibilidad de reasignar personal de área cuya operatividad se haya reducido.
- Inadecuado sistema de capacitación; brindar una adecuada y permanente formación del personal aduanero para enfrentar las modificaciones del contexto. Se recomienda un sistema de “capacitación permanente” sobre normativa y funcionamiento del sistema informático, así como regímenes dinámicos de seminarios obligatorios de personal operativo e intercambio con agentes aduaneros de países de conformación y problemática similar, en especial del Mercosur (Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile). La política de recursos humanos debería contemplar una orientación centralizada en metodología y específica en adaptaciones locales, considerando a la capacitación como base principal de la promoción en el escalafón del personal y poner en marcha un sistema de concursos abiertos permanente, que haga efectivo tal incentivo, a los efectos de involucrar a la nómina en el objetivo estratégico del control aduanero.
- Retrasos en la implementación de un sistema informático integral para controlar efectivamente el funcionamiento operativo: realizar ajustes al SIM, para poder integrar el proceso de liquidación de servicios extraordinarios al proceso operativo y permitir el control integral de las liquidaciones por horarios inhábiles, con vinculación entre destinación y pago de haberes y viáticos. Integración del SIM e incorporación de módulos totalizadores en divisiones y secciones para verificación de estadísticas y mayor control por rubros operativos y de resultados en aduanas. Mayor agilidad en la aplicación del sistema Discoverer o proveer de equipamiento acorde a la masa de información a procesar. Sería recomendable generalizar la experiencia de Uspallata para aplicar desarrollos locales y facilitar gestiones de control en puntos operativos. Estudiar la aplicación de fibra óptica para los puntos fronterizos de la Aduana de Mendoza, para evitar las caídas fre-

cuentas del sistema debido a las condiciones climáticas. En otras aduanas de similares características, donde los puntos operativos se encuentran distantes de las oficinas centrales, reducir los tiempos de caídas es un objetivo prioritario, para evitar los controles manuales y asegurar un seguimiento integral del movimiento de camiones.

– Es necesario dotar a la aduana de recursos tecnológicos necesarios, en cantidad y calidad, para el ejercicio del control.

– Aplicar la normativa de TVF. En tanto se mantenga vigente el régimen de TVF, asegurar el cumplimiento de las normas de control estipuladas. Con la ayuda de medios electrónicos, como ser tarjetas o molinetes similares a los subterráneos, y escáneres, sería posible acotar el incumplimiento y evitar el mal uso de un régimen de excepción como el que nos ocupa, evitando filtraciones o efectos no deseados de contrabando hormiga o violaciones en materia de tráfico de drogas, reduciendo las formas conflictivas del sistema.

– Reforzar operativos. Para complementar el control efectivo del TVF, reforzar los operativos en las zonas urbanas cercanas a la frontera sobre los vehículos en operaciones de descargas sospechosas, en colaboración con AFIP DGI y las fuerzas aprehensoras.

– Asegurar el control y la supervisión sobre la documentación de las destinaciones agregadas al sobre contenedor y, en especial: los papeles de trabajo que comprueben pesajes o mediciones sobre la mercadería. En las mediciones de líquidos (combustibles, etcétera) los papeles de medición confeccionados por la aduana y no por los representantes de la empresa exportadora. El cumplimiento de las formalidades contenidas en el parcial I en cuanto a firmas, sellos, fechas, observaciones, cambios de canal, carga del total de las verificaciones al SIM, para operaciones fraccionadas, etcétera. La integridad de la documentación requerida como respaldo para su debido contraste, en especial, para la cancelación de las destinaciones temporales.

- Elaborar un tablero de riesgo local.
- Reducir debilidades del ambiente de control.
- Reducir stocks.

De carácter específico:

Para la Aduana de Paso de los Libres:

Inadecuada infraestructura y medios a disposición.

a) Poner bajo control efectivo de la Dirección Regional y reorganizar a la Aduana de Paso de los Libres, para poner en marcha un plan detallado y con seguimiento cercano, que asegure la solución de los principales puntos conflictivos descriptos en las observaciones.

b) Modificar y hacer eficiente la infraestructura edilicia y de equipamiento del centro de frontera (CO. TE. CAR), para dar respuesta a todas las observaciones sobre el funcionamiento.

c) Asegurar el cumplimiento de la normativa en materia de infraestructura en el puesto fronterizo del Centro de Frontera, externo a CO. TE. CAR.

d) Asegurar cobertura edilicia suficiente para el tráfico turístico y su control aduanero en todos los períodos.

e) Proveer de instalaciones aptas para el personal que cumple tareas de control en el Resguardo Jurisdiccional de Gral. Alvear.

f) Utilizar el sistema Discoverer como auxiliar en los puntos operativos tanto de resguardo como de verificaciones.

g) Poner en condiciones de habilitación y funcionamiento las básculas de CO. TE. CAR, dando así cumplimiento a la normativa de pesaje en básculas habilitadas por el INTI.

Inadecuada dotación de personal y medios.

a) Proveer un refuerzo de personal cuantitativo y cualitativo para el cumplimiento eficiente del control aduanero. Proveer también a los agentes de los medios adecuados para el desarrollo de sus tareas.

b) Fortalecer la capacitación de los recursos humanos en las distintas áreas de actividad.

Falencias en equipamiento informático y sistemas

a) Dotar del equipamiento informático actualizado y la correspondiente capacitación del personal en la materia, para cumplimentar eficientemente sus funciones.

b) Realizar un seguimiento de las caídas del SIM, a los efectos de reducir los períodos sin registración informática *online*.

c) Implementar un sistema operativo que permita el cruce informático con la Aduana de Brasil, a los efectos del seguimiento del movimiento de camiones. Tener en cuenta la experiencia realizada en la Aduana de Mendoza, utilizando el sistema Discoverer.

Recurrentes robos de camiones y mercaderías

a) Respecto de los ilícitos observados relacionados con el robo de camiones, sería conveniente analizar la posibilidad de implementar el DES (Dispositivo Electrónico de Seguridad) en la totalidad del territorio nacional y para la totalidad de operaciones de tránsito de importaciones, exportaciones y tránsitos internacionales o control satelital de los vehículos afectados al transporte internacional de cargas. De manera preventiva, instalar escáneres para camiones y contenedores en las aduanas de frontera a efectos de la constatación de la correlación entre la mercadería declarada y la efectivamente ingresada al país en calidad de tránsito internacional.

b) Respecto de los sumarios iniciados es recomendable instruir a la División Sumarios a fin de llevar adelante una adecuada investigación, conforme los diversos convenios que han sido suscritos. Formular

la reglamentación interna a efectos de que los ATA, en caso de siniestro, deban aportar ante la DGA o sede judicial información respecto de la vigencia y estatus de importadores y exportadores intervinientes en cada operación, conforme a sus respectivas registraciones en la administración aduanera del país en el cual están radicadas. Se inste la reglamentación del artículo 308 del CA (Código Aduanero), a fin de establecer plazo preteritorio para la notificación de siniestros a la DGA.

c) Modificar la normativa en materia de garantías para las empresas transportistas y los ATA, para hacerla efectiva y no abstracta, a través de algún seguro de caución o instrumento similar.

d) Formular un convenio con la Secretaría de Transporte a efectos de posibilitar a la Dirección General de Aduanas la consulta *online* de la base de datos de los transportistas habilitados y las flotas actualizadas disponibles.

Falencias en materia de registros

a) Habilitar un registro informático de verificaciones físicas sobre importaciones de aduanas domiciliarias a consumo. Idem sobre muestras y acceso al Discoverer.

b) Dar cumplimiento a la resolución general AFIP 1796/04.

c) Resolver en el SIM la situación pendiente respecto de las destinaciones temporales, cuyos cumplimientos no han sido informáticamente cancelados, aunque sí fueron realizados, y afectan la disposición de las garantías por parte de los operadores.

d) Verificar el cumplimiento de las suspensiones de exportadores que no hayan hecho efectivo el pago en término, para los períodos anteriores a la implementación de la operación automática por el SIM.

Falencias en la sección resguardo

a) Proveer los medios adecuados para el ejercicio eficiente del control aduanero.

b) Con respecto a las observaciones en materia de depósito de la mercadería secuestrada: Además de las recomendaciones generales, asegurar el cumplimiento de la normativa para las destrucciones y donaciones, tratando de evitar efectos nocivos sobre el medio ambiente. Poner en marcha un sistema informatizado de control de stock, adaptado a las condiciones de los secuestros de frontera, similares a lo expuesto en las observaciones generales y las aduanas compulsadas; garantizar la integridad física de la mercadería bajo custodia, eventualmente, mediante un traslado del depósito, hoy en zona inundable; cumplimentar lo dispuesto por la resolución ANA 3343/94 respecto de la infraestructura necesaria para el funcionamiento de los depósitos. Mejorar las condiciones de salud e higiene del predio afectado a mercadería secuestrada.

c) Controlar la documentación respaldatoria en materia de seguros de garantía obligatorios del depósito translibres.

Dificultades en el proceso de verificación de las mercaderías

a) Implementar en el SIM una transacción que permita girar la verificación a la aduana en la cual se encuentra la planta donde se realizaría el control, correspondiéndole la responsabilidad a esta última. De esta manera no sería necesaria la remisión de la documentación en la consta que se realizó efectivamente la verificación.

b) Agilizar y redefinir el sistema de control de muestras contratado con el INTI.

c) Implementar un sistema de consultas a través de internet para que la sección Verificación tenga acceso a un amplio espectro comparativo en materia de calidad, tarifas, nomenclatura, valores, de la mercadería sujeta a su control.

Archivos colapsados

Proveer de los medios y recursos humanos necesarios para el funcionamiento de un archivo eficiente; local habilitado apto para la guarda de la documentación; personal idóneo y suficiente para realizar la custodia y ordenamiento efectivo de la documentación archivada; estructura funcional homologada por la autoridad competente y con descripción de sus misiones y acciones; medios informáticos adecuados y software capaz de permitir su rápida localización de y evitar su extravío; estanterías metálicas diseñadas para evitar riesgos de incendio.

Aduanas domiciliarias

Respecto de aduanas domiciliarias que despachan en Paso de los Libres: cumplimentar con la normativa de selectividad vigente, que prescribe canal verde para todas las destinaciones, salvo controles sorpresivos en planta. Ello obliga a contraguir si hubiera sido afectado por otro canal selectivo. Ajustar el control de los ingresos de las importaciones de las aduanas domiciliarias para contemplar aquellas destinaciones que se efectúen en otras aduanas, para asegurar el cumplimiento de la IG 16/04.

Falta de Coordinación *online* con el RNPA. Implementar el cruce *online* con el RNPA para el control vehicular, asegurando un sistema flexible y eficiente en materia de claves de acceso.

Falencias en materia de sumarios

a) Proceder a la reorganización de la sección Sumarios, para lograr una mayor eficiencia y cumplimiento de las misiones encomendadas.

b) Sumario 1.019/2005. Para el caso de la importación de bienes de uso, despachados en frontera, modificar la normativa vigente de forma tal que asegure

el control del destino efectivo de las mercaderías en cuestión.

Anomalías en la documentación compulsada

En cuanto a las observaciones derivadas de la muestra de destinaciones recomienda investigar las ausencias significativas de documentación requerida por esta auditoría, y, de proceder, deslindar las responsabilidades del caso por el extravío de tan valiosa documentación de respaldo. Reorganizar el archivo de la división en materia de documentación aduanera de destinaciones, y organizar el seguimiento informático por personal idóneo, del estado en que se encuentran los despachos y a cargo de quién o quiénes (personas o secciones), de suerte de evitar extravíos y obtener un fácil y rápido acceso al respaldo documental. Habilitar las balanzas de la Aduana Argentina, en cumplimiento a las disposiciones de la RG 3343/94.

Asegurar el control de pesaje en todos los casos en que la normativa lo requiera. Proceder a la correcta registración en el SIM de todos los cambios de canal que se hubieren efectuado. Cumplimentar la normativa prescripta en materia de selectividad. Aplicar a través del SIM la asignación de canal verde para grandes operadores. Es recomendable el cumplimiento de las formalidades contenidas en el parcial 1 en cuanto a firmas, sellos, fechas, observaciones, cambios de canal. Cumplir la normativa en cuanto a los tiempos prescritos para la cancelación manual de las importaciones temporales con transformación. Normalizar las denuncias agregadas al sobre contenedor y dotarlas de las formalidades requeridas por la normativa. Adjuntar toda la documentación respaldatoria en el sobre contenedor. Cumplimentar la normativa vigente en materia de cancelación de las destinaciones temporales, y efectuar el cruce respectivo, cuando corresponda, con la Secretaría de Industria. Poner en operación las transacciones informáticas que deban cancelarse automáticamente por el SIM.

Aduana de Clorinda

Inadecuada infraestructura y medios a disposición

Poner a disposición la infraestructura y los medios necesarios para el ejercicio del control aduanero.

Deficiencias en sistemas

Implementar el sistema Discoverer, si es posible, en puntos operativos, e introducir al SIM o al equipamiento informático disponible en la Aduana, las modificaciones que permitan un procesamiento ágil y veloz del sistema Discoverer y que adapte el uso de *password* o la autorrenovación con menor frecuencia en el tiempo o avisos de vencimiento anticipados que permitan la renovación sin dificultades operativas. Asimismo que provea de mayor flexibilidad para efectuar rectificaciones, siempre dentro de la escala y clave autorizadas.

Dificultades en la coordinación bilateral con país limítrofe

a) En tanto se provean las medidas que disponga la Justicia es válido recomendar la intensificación de la acción conjunta con otras fuerzas (Prefectura Naval y Gendarmería), respecto del TVF.

b) Avanzar y profundizar en la implementación de los acuerdos del Mercosur, en especial la colaboración conjunta para el cruce de información y la compatibilización documental e informática.

Dificultades en la operatoria y ambiente de control

Modificar el planteamiento edilicio del paso fronterizo del puente "San Ignacio de Loyola", a efectos de una efectiva gestión de control.

Problemas en el seguimiento y control de transportes

Analizar la viabilidad de incorporación de un sistema de seguimiento satelital (DES) para camiones y barcasas, con cargo a los operadores.

Falencias en la sección resguardo

a) Reorganizar el depósito de mercadería de secuestro, asegurando la conservación, custodia y seguimiento del stock así como la salubridad del ámbito, para preservar la integridad física del personal aduanero. Acelerar los procedimientos para la venta, donación o remate del parque automotor y mercadería de uso general.

b) Acelerar la tramitación de los procedimientos de donación de mercaderías secuestradas, regionalizando la mecánica de asignación y descentralizando las decisiones.

Dificultades en el proceso de verificación de las mercaderías

Proveer de infraestructura con capacidad de refrigeración para hacer posible el control de mercadería que necesita cadena de frío.

Contrabando menor

Son válidas las recomendaciones generales y específicas de otras aduanas en materia de control del régimen TVF.

Falta de coordinación *online* con el RNPA

Implementar, sobre todo en materia de automotores, un sistema de control *online* con el RNPA, incorporando algún componente rápido, del tipo de código de barras, similar a los supermercados.

Falta de control de vehículos en lastre

Utilizar, como en la Aduana de Mendoza, el sistema Discoverer para el seguimiento de camiones, así como también proveer de elementos electrónicos tales como un escáner de camiones y contenedores y *busters*, para mejorar la eficiencia no intrusiva del control.

Falencias en materia de sumarios

Implementar un sistema informático de registro e investigar si no ha habido irregularidades en las fojas en blanco y en los períodos anuales sin registración. Aplicar la normativa respecto de que la fecha de oficialización es previa al cumplido, ya que no es posible “cumplir” lo que no ha sido “oficializado” en el despacho. Registrar la totalidad de las verificaciones, en los casos de despachos parciales.

Registrar en la documentación el cambio de canal asignado. El verificador actuante debe coincidir con el registrado por el SIM. De no ser posible la asignación de la tarea, debe registrarse dicho cambio, debidamente autorizado.

Aduana de Mendoza:

Inadecuada infraestructura y medios a disposición

a) Mejorar la infraestructura y los medios a disposición en los pasos fronterizos, al igual que en otras aduanas mencionadas anteriormente.

b) Contratar con la mayor brevedad posible, una ampliación del espacio físico de Archivo, para evitar su saturación y efectos colaterales en materia de extravíos y pérdidas de documentación.

c) Son válidas las observaciones generales sobre la necesidad y características de los escáneres para el control no intrusivo. Instruir en forma precisa al servicio aduanero respecto de la operatoria en materia de lavado y tráfico ilegal de dinero. Proveer de los medios técnicos adecuados para la detección de drogas, como así también incrementar la cantidad de canes adiestrados para un efectivo control.

Inadecuada dotación de personal

Reforzar los recursos humanos para fortalecer el control en puestos fronterizos.

Inconvenientes con sistemas

a) Generalizar la experiencia de Mendoza, con el uso del Discoverer en puntos operativos de frontera, para el seguimiento y cruce de información de los camiones en tránsito.

b) Proveer a la sección Verificación de los recursos materiales ya explicitados en puntos anteriores y autorizar el acceso a otros sistemas informáticos y a Internet, sin restricciones.

c) Elaborar las soluciones informáticas para que el SIM refleje los inventarios de contenedores que existen realmente en la ZPA.

d) Implementar la incorporación al SIM de un sistema de créditos a favor de la AFIP de la llamada “tarifa reducida” con cargo al agente de transporte aduanero (ATA) que, en caso de incumplimiento de pago, bloquee al ATA. Si ello es de difícil implementación, elaborar algún sistema informático paralelo que elimine el cobro manual en el puesto operativo.

e) Realizar un seguimiento cercano de la experiencia de hardware “Token”, para determinar la eficiencia del mismo en materia de seguridad informática.

Dificultades de coordinación bilateral con países limítrofes.

Promover los contactos aduaneros bilaterales, para poner en marcha los convenios respecto de control conjunto de tráfico de mercaderías

Falta de coordinación operativa

Implementar un sistema integral de control en una sola localización espacial como punto operativo.

Falencia depósitos de secuestros

a) En casos tan específicos, donde es invaluable el patrimonio bajo custodia, sería conveniente no solamente contratar un seguro con cobertura por los valores estimados, sino estudiar la eventual tercerización en organizaciones especializadas en el tratamiento y custodia de bienes culturales.

b) Son válidas las recomendaciones para otras aduanas respecto del mismo tema. Independientemente de las consideraciones generales, es necesario conectar informáticamente el depósito al SIM y a las oficinas centrales.

Dificultades en el proceso de verificación de mercaderías en condición de rezago

Actualizar las verificaciones de mercaderías de rezago en los depósitos fiscales y en la zona franca.

Problemas con muestras

Controlar los períodos reales de espera, entre la extracción de la muestra y el resultado.

Falta de coordinación on line con el RNPA

Como en casi todas las aduanas de frontera, instrumentar el cruce *on line* con el RNPA.

Falta de control de vehículos en lastre

Proveer el equipamiento necesario para el control y seguimiento de los camiones en lastre.

Falencias en materia de sumarios.

Respecto de las observaciones sobre la sección Sumarios, remite a las recomendaciones generales del tema, en relación al cumplimiento puntual de los plazos procesales y el registro informático.

Anomalías en la documentación compulsada

Extremar los recaudos necesarios para cumplir con la normativa vigente en materia de documentación y registración en el SIM.

Aduana de Pocitos

Inadecuada infraestructura y medios

a) Instar a Refinor para la habilitación de un tanque fiscal que ajuste las mediciones a la normativa, hasta tanto se homologue el software para la medición electrónica, tanto para gas cuanto para combustibles líquidos.

b) En materia de infraestructura son válidas las recomendaciones generales para otras aduanas de frontera precedentes.

c) Como ha sido reiteradamente expresado, para hacer efectivo el control es menester proveer de todos los medios modernos necesarios, en cantidad y calidad, para evitar su elusión o evasión. Asimismo es preciso instrumentar la legalidad operativa de estas nuevas herramientas y coordinar los procedimientos, conjuntamente con las fuerzas aprehensoras.

d) Proveer de los recursos humanos necesarios para la verificación física, acorde a las decisiones adoptadas.

e) Cumplimentar la normativa respecto de pesaje y balanzas habilitadas por el INTI.

Anomalías en la aplicación del régimen de tráfico vecinal fronterizo

Son válidas las recomendaciones detalladas anteriormente

Depósitos de secuestros

a) Cumplir con la normativa respecto de depósitos fiscales prescripta por la resolución ANA 3343/94.

b) Es recomendable la adopción del sistema informático de control de stock de mercadería secuestrada, implementado por esta aduana. Es posible desarrollarlo como ejemplo eficiente de una buena administración de inventarios de mercadería de secuestro y rezago para aduanas no masivas, frente a dificultades que impulsen su tercerización.

c) Estudiar la experiencia de Pocitos en materia de venta de mercaderías no perecederas a ONG. Con respecto a los tiempos en materia de donaciones, son válidas las recomendaciones sobre descentralización regional o provincial de las decisiones.

Dificultades en el proceso de verificación de mercaderías

Demoras con muestras: Se impone reclamar oficialmente al INTI para que se expida sobre las muestras de crudo extraídas y en estado de morosidad respecto de su análisis. Por otra parte, es preciso resolver el retraso en el retiro de las muestras de gas, cuya operatoria de remisión diferida ya fue observada anteriormente en otras aduanas.

Falta de coordinación *online* con el RNPA

Son válidas las recomendaciones sugeridas para las otras aduanas compulsadas.

Falencias en materia de sumarios

a) Actualizar la apertura de los sumarios pendientes desde 2005, poniendo al día la tramitación de las denuncias y registrar en un sistema informático su seguimiento, a los efectos de determinar las características y ubicación de los expedientes, su estado de gestión, montos, documentación relacionada, etcétera.

b) Actualización de los montos determinados en la instrucción DGA 1/98.

c) Analizar la normativa a efectos de establecer, por su vía, la determinación de secuelas que posibiliten la interrupción de la prescripción en sumarios como los observados.

d) Estudiar el trámite de los procesos sumariales detallados en puntos anteriores.

e) Para determinar las causas de la inactividad procesal y, la eventualidad de un perjuicio fiscal emergente.

f) Son válidas las recomendaciones para el caso de aduana Mendoza.

Anomalías en la documentación compulsada.

Respecto de las observaciones de la muestra, se recomienda:

Arbitrar los medios necesarios para reacondicionar las balanzas que emiten *tickets* ilegibles, con el fin de evitar que sean escritos a mano por los agentes de la aduana. Tomar las medidas tendientes a evitar estas falencias. Arbitrar los medios necesarios para que esta documentación sea resguardada en el sobre contenedor (OM 2133 SIM) a fin de poder identificar con facilidad las intervenciones del servicio aduanero y de terceros organismos. Hacer cumplir lo establecido en la normativa vigente en materia de importación y exportación en lo que respecta a la presentación de la factura comercial cuando sea requerida por el servicio aduanero. Verificar estos casos de incumplimiento y proceder a suspender a los operadores tal como lo estipula la normativa vigente. Por otra parte es recomendable arbitrar los medios tendientes a automatizar, a través del SIM, el control de cupos y monto de estas operaciones a fin de evitar demoras entre el incumplimiento y la efectiva suspensión y de asegurar el estricto cumplimiento del régimen. Arbitrar los medios tendientes a solucionar la problemática existente para determinar el valor del flete por ducto, con la finalidad de evitar inconsistencias entre el valor de factura y el declarado en el permiso de embarque. Verificar las LAEX vencidas y exigibles que se registraron con anterioridad a la automatización de este procedimiento, con el objeto de proceder a realizar la suspensión del operador en aquellos casos que a la fecha no han sido suspendidos. Arbitrar los medios tendientes a automatizar, a través del SIM, el control de las cantidades autorizadas a exportar. Controlar la aplicación de sanciones por incumplimiento en el Régimen Simplificado de Exportación (EXRS).

Aduana de Concordia:

Inadecuada infraestructura y medios a disposición

Resolver la carencia de los elementos materiales observados, para el efectivo control aduanero.

Inadecuada dotación de personal y medios

a) Son válidas las recomendaciones generales referidas a la inadecuada dotación de personal.

b) Controlar debidamente la asignación de los servicios extraordinarios y la concordancia entre el horario desarrollado y los despachos donde se actúa, complemen-

tariamente con la resolución de la observación respecto de cantidad y calidad del personal en funciones.

Dificultades en la coordinación bilateral con país limítrofe

Avanzar en el proceso de integración y control conjunto con las aduanas de Mercosur.

Falencias en depósitos de secuestros

- a) Cumplir con la normativa sobre depósitos fiscales.
- b) Implementar un sistema de control de inventarios integral, que facilite la rápida y eficiente identificación de las mercaderías. En tanto es homologado un sistema general, tomar la experiencia de la Aduana de Pocitos, adaptándolo a las necesidades locales.

Falencia en los controles de los servicios extraordinarios

Implementar un sistema informático respecto de la liquidación de servicios extraordinarios, que contemple la posibilidad de vincular éstos con los despachos sujetos a verificación.

Secuestro de divisas

Instruir en forma precisa al servicio aduanero respecto de la operatoria en materia de lavado y tráfico ilegal de dinero. Aplicar criterios sustentados sobre la elaboración de una matriz de riesgo y mediante el control por escáner de equipajes, para la detección de situaciones irregulares.

Falta de coordinación *online* con el RNPA

Son válidas las recomendaciones respecto del cruce *online* con el NPA. En este caso, hay que tener en cuenta que consideran prioritario contar con un sistema en red con el resto de las aduanas del país para controlar el ingreso y egreso de los vehículos, de sus propietarios y/o autorizados, así como también sobre antecedentes de los mismos.

Falencias en materia de sumarios

- a) Arbitrar la correcta notificación de los sumarios para evitar la nulidad de las actuaciones.
- b) Registrar en un sistema informático el seguimiento de sumarios y denuncias, a los efectos de determinar las características y ubicación de los expedientes, su estado de gestión, montos, documentación relacionada, etcétera.
- c) Cumplimentar la normativa en materia de plazos procesales.
- d) Revisar los pasos procesales aplicados en los expedientes, para evitar su nulidad.

Anomalías en la documentación compulsada

Cumplir con las formalidades reglamentadas en materia de documentación a ser acompañada en el sobre contenedor, así como las firmas, fechas y demás requisitos que deben ser impresos en los despachos.

Cumplimentar con la normativa en materia de pesaje de los despachos tramitados por kilo.

Nicolás A. Fernández. – Ernesto R. Sanz. – José J. B. Pampuro. – Gerardo R. Morales.

– Juan J. Alvarez. – José M. A. Mayans. – Beatriz E. Guerci de Siufi. – María L. Leguizamón. – Carlos D. Snopek.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente O.V.-429/07, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite Resolución sobre la gestión y procedimientos de control aduanero en Aduanas de Frontera –Paso de los Libres, Clorinda, Mendoza, Pocitos y Concordia– aplicados sobre la importación y exportación de mercaderías 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, solicitándole informe sobre las medidas adoptadas con relación a las recomendaciones efectuadas por la Auditoría General de la Nación, referido al examen sobre la gestión y procedimientos de control aduanero en Aduanas de Frontera– Paso de los Libres, Clorinda, Mendoza, Pocitos y Concordia, aplicados sobre la importación y exportación de mercaderías, llevado a cabo en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

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 H. Senado de la Nación, este dictamen pasa ctamente al orden del día.

Sala de la comisión, 5 de noviembre de 2009.

Nicolás A. Fernández. – Ernesto R. Sanz. – José J. B. Pampuro. – Gerardo R. Morales. – Juan J. Alvarez. – José M. A. Mayans. – Beatriz E. Guerci de Siufi. – María L. Leguizamón. – Carlos D. Snopek.

2

Ver expediente 42-S.-2011.

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