

LA ADUANA ARGENTINA

El papel de una aduana

Podríamos adoptar una definición de aduana como instrumento fiscal y de control en el intercambio de bienes con otros países. Sin embargo, el papel que debe representar una aduana es mucho más vasto.

En el campo económico no sólo existe un criterio fiscalista. Es un instrumento en todas las alternativas de política comercial: aperturismo, aislamiento e integración regional.

En el caso específico de la función recaudatoria, ni siquiera es un objetivo la maximización de los recursos ya que los aranceles tienden a jugar un papel desincentivador. Están orientados hacia objetivos ligados a los niveles de equilibrio de la relación entre los mercados doméstico e internacional y en la competitividad de las empresas.

Aún en condiciones de apertura total, la aduana debe acentuar su papel. Su misión, en ese caso es evitar que el libre flujo de bienes y servicios afecte elementos cruciales de toda sociedad: salud, seguridad y medio ambiente. Incluso es un instrumento vital en la lucha contra una delincuencia que también se ha globalizado.

No son meros términos grandilocuentes. Tras esto existen episodios cotidianos en temas como drogas, armas, explosivos, residuos tóxicos y bienes de consumo humano (alimentos, bebidas, cigarrillos, medicamentos, etc.) que no han sido sometidos a control alguno en sus países de origen.

Son hechos que se realimentan de manera continua como un viejo cáncer y que actualmente se muestra como uno de los problemas centrales de la sociedad argentina: la corrupción.

Las reacciones de la sociedad en todos los aspectos vinculados a la corrupción han sido positivas. Sin embargo, no podemos dejar de recordar lo ocurrido en ocasión de difundirse maniobras realizadas por "ricos y famosos" para importar automóviles de alta gama valiéndose de autorizaciones para discapacitados.

Aparecieron comunicadores en medios masivos sosteniendo que el delito aduanero es muy especial ya que entronca con las acciones patrióticas llevadas a cabo por nuestra independencia en la lucha contra el monopolio comercial de España.

Los argumentos autojustificatorios pueden servir para liberarse de sentimiento de culpabilidad tanto por traer efectos personales en un viaje de turismo como por maniobras de evasión de empresas por millones de dólares.

Empezamos con la recaudación y terminamos hablando de los valores de una sociedad. Es que en esto la función aduanera juega un papel crucial. Un sistema permisivo contribuye a forjar una pauta de conducta anómala. La aduana no es una institución más. Es una institución de cuyo rescate también depende seguir siendo una Nación.

Algo de historia

La Aduana es quizás la única institución que se mantiene a través de los siglos. En la mayor parte de su historia de más de cuatro siglos ha tenido un papel fundamental por la importancia

de los recursos aduaneros en el financiamiento del Estado. El periodo que va entre 1890 y 1930, con dos importantes crisis mundiales, fue el segmento de quiebre donde los recursos pierden importancia y la Aduana pasa a ser, de manera central, un instrumento de políticas comerciales.

El antecedente más antiguo de la actividad aduanera es una Cédula Real del 19 de Julio de 1534 en favor de Pedro de Mendoza. Dicho documento concede al primer fundador de Buenos Aires la exención del pago de derechos del 7,5 % para los bienes personales de los colonos del Río de la Plata. Por su parte, el primer registro de la Aduana data del 1 de Junio de 1586 y corresponde a un ingreso de mercaderías procedente del puerto de Santos en Brasil.

En los siglos XVI a XVII, la actividad de comercio exterior en estas tierras fue afectada por la prioridad que tuvieron las rutas que abastecían a España con metales preciosos. Recién en 1776, con la creación del Virreinato del Río de la Plata, se logró una apertura parcial del comercio. Éste comenzó a realizarse con el resto de colonias españolas en América y con puertos de España.

El mayor movimiento proveniente de esta relativa apertura comercial hizo necesario crear una institución formal: la Real Aduana en 1778.

El movimiento independiente de Mayo de 1810 significó una modificación radical en la concepción del comercio. No sólo hubo cambios cuantitativos en el nivel de actividad sino que se reorganizó la actividad aduanera en función de agilizar los servicios, combatir el contrabando e incrementar la recaudación.

Y en esa recaudación apareció un nuevo problema. Por aquellos años coexistieron la aduana nacional y aduanas provinciales ("aduanas interiores"). El problema sólo pudo ser superado cuando se dicta la Constitución Nacional de 1853. Allí se estableció la jurisdicción nacional exclusiva para el cobro de impuestos de aduana y la prohibición de las "aduanas interiores".

Ya en el periodo constitucional, el organismo a cargo de las funciones aduaneras tuvo varias denominaciones. La actual, "Dirección General de Aduanas", tiene su origen en el Decreto 418/97. Está integrada a la AFIP, organismo recaudador, y ahora, dentro del área de la Jefatura de Gabinete de Ministros, el supraministerio creado por la Constitución de 1994.

El papel de la Aduana en la década de los '90

El fuerte cambio sobre las variables e instituciones económicas que significó la Convertibilidad, asumió efectos muy definidos en el organismo aduanero. Es que la apertura no fue sólo un objetivo de integración a la economía mundial. La apertura también fue implementada como un instrumento de contención de los precios internos a fin de poner límites al proceso inflacionario.

Esta necesidad se hizo vital cuando a poco de andar la Convertibilidad tuvo una primera etapa donde existió un "deslizamiento" de precios minoristas del orden del 60%, frente a un tipo de cambio fijo. La distorsión que esto representaba ponía en riesgo al propio sistema.

En este sentido, la Aduana no sólo fue un instrumento para "facilitar" la importación de bienes sino que fue utilizada para "forzar" el ingreso de mercancías baratas. Y los resultados están a la vista. Mientras que en el periodo 1990/98 las exportaciones se multiplicaban en dos veces, las importaciones lo hacían en 7,5 veces.

Actuaron varios factores: reducción de aranceles, tipo de cambio favorable a la importación, relación de costo del capital y de la mano de obra, etc. Pero sin ninguna duda los mecanismos

aduaneros empleados jugaron un importante papel en el desfasaje de la apertura por el lado de las importaciones.

El criterio básico consistió en reducir las exigencias en los controles bajo criterios de una supuesta "modernidad". El problema central no fue sólo por los criterios utilizados, sino por su aplicación a una realidad largamente inficionada por la corrupción y sin realizar una depuración previa. La introducción de laxitud fue traducida por "desmantelamiento". Tendremos oportunidad de repasar algunos de los instrumentos utilizados.

Pero aún estas condiciones son insuficientes para explicar las deformaciones. Debemos sumar a esto ciertas condiciones del comercio mundial. Atravesamos un periodo donde los ilícitos aduaneros se han "globalizado" y son llevados a cabo por organizaciones delictuales especializadas y localizadas en domicilios de paraísos fiscales. Estas organizaciones buscan de manera permanente "huecos" en el flujo del comercio mundial para insertarse, y lo encuentran en países donde los sistemas aduaneros son permisivos.

También incide en este cuadro de situación nuevas modalidades de fraude aduanero a partir de un fuerte proceso de integración de nuestro país al Mercosur.

Pero no sólo nuevos elementos, también persisten las modalidades tradicionales de introducción clandestina a través de miles de kilómetros de frontera que cierran un esquema de fuerte deterioro del sistema aduanero argentino.

Los instrumentos para dar una mayor permisividad fueron: el sistema legal, el sistema informático, los canales de selección y el sistema de control de preembarque.

El sistema legal

Ha sido un elemento crítico para lograr un sistema permisivo. Se dictaron normas de menor jerarquía (resoluciones y otras) en abierta contradicción con leyes, de jerarquía superior. En particular el Código Aduanero. Aún los "usos y costumbres" llegaron a tener prioridad por sobre el sistema legal. Es que modificar la ley de fondo hubiese significado generar un debate legislativo y público que hubiese puesto en tela de juicio estas políticas

El sistema informático

A través del denominado "Sistema María" se ha desvirtuado el marco legal establecido por Ley 22.415 para las destinaciones aduaneras. Un informe de la Organización Mundial de Aduanas (O.M.A.), que visitó Argentina en 1995, a través de una "Misión Experta en Fraude Comercial", consideró al "Sistema María" como un mero archivo sin los procedimientos de selectividad necesarios para detectar manifestaciones falsas.

Esto se produce al carecer de bases de datos de operadores sospechosos de comercio exterior; de valores referenciales para comparar y re-chazar, de manera automática, las maniobras de subfacturación; y otras bases de datos similares.

Otro elemento vinculado a la informática, y que perturba el proceso de control es el de destinación de la mercadería. Al declarar sobre la base de un clasificador, está permitiendo eludir algunas especificidades fundamentales para el control. A ello le agrega normas que hacen no punible una indicación errónea.

Canales de selección

Se introdujo un sistema por el cual el nivel de control se asigna por "canales". Según el canal asignado habrá:

- * Canal rojo: para la verificación integral de documentación y mercaderías.
- * Canal naranja: sólo control documental.
- * Canal verde; sin ningún control "a priori". Luego de liberada la mercadería a plaza existe la posibilidad de controles por muestreo "a posteriori"
- * Canal morado: incorporado en 1999, se reserva para importaciones de bienes de consumo y son pasibles de una fiscalización conjunta DGI/DGA.

La asignación a uno u otro canal es por muestreo al azar, o bien un muestreo orientado para los casos en que una comisión especial lo determine. Este sistema fue una de las claves de la permisividad. Investigaciones de la SIGEN y de origen parlamentario determinaron problemas tales como:

- * Asignación abusiva del "canal verde" (sin verificación previa)
- * Verificaciones incompletas en "canal rojo" (verificación integral). P.ej. la verificación de mercaderías se limita a una muestra que en la práctica selecciona el transportista
- * Falta de control de las tornaguías por lo que no se conoce el destino final de las mercaderías
- * Conocimiento anticipado del operador del canal asignado
- * Mercaderías asignadas a "canal rojo" que salieron por "canal verde".

Por otra parte, controles por muestreo realizados a posteriori sobre el "canal verde" indican un alto porcentaje de incorrecciones (de hasta el 80%), lo que implica irregularidades por elevadas sumas.

Fuentes legislativas han dado a conocer información específica alrededor de este tema. Entre el mes de abril de 1997 y agosto de 1998 las importaciones desde Colombia son de alrededor de 8.000 contenedores. Siendo el de este país, un origen fuertemente sospechoso por el activo tráfico de drogas, sólo pasaron por el "canal rojo" el 4,41% de las mercaderías y el 84,33 % de las mismas lo hicieron por "canal verde", es decir sin ningún tipo de control a priori.

Como elemento de comparación, en ese mismo periodo, otro país de origen sospechoso en materia comercial como Paraguay, atravesaron por "canal rojo" el 72,86 % de las mercaderías. (BAE 11/10/2000).

Sistemas de control de preembarque

Otro intento de falsa modernización de los controles ha sido la privatización de las funciones de inspección de preembarque. Este sistema opera en algunos países del mundo. Pero son un puñado de países con nula capacidad de control. La mayoría pertenecen a la región más

atrasada y pobre del mundo: África subsahariana. En el resto hay países tales como Benin, Indonesia, Mali, Perú y Filipinas.

El sistema, con un alto costo, sólo permite acumular información y no reduce la tarea de control aduanero. Mas aún, las resoluciones de Aduana indican que la tarea principal de esas empresas no es confiable ya que p.ej., indican que los certificados que emiten son no vinculantes en cuestiones claves como la valoración de las mercaderías. De manera implícita está señalando que estas empresas no realizan un real control y pueden convertirse en cómplices involuntarios en materia de subfacturación.

En la práctica, esta privatización significa una delegación de facultades de materias que son de orden público. La única justificación subsistente es el desmantelamiento de la capacidad de control de la Aduana, sobre todo cuando organismos internacionales como Naciones Unidas desalientan este tipo de prácticas y otros como el Banco Mundial lo aceptan sólo en caso de notoria incapacidad administrativa del Estado.

Las investigaciones sobre la Aduana

En 1996 ya arribaban las denuncias de la Unión Industrial Argentina por contrabando sobre la base de maniobras de subfacturación que dejaban inermes a la industria argentina. Hacia fines de ese año, comienzan a aparecer en los medios de comunicación, información vinculada a un fenómeno que el periodismo bautizó como "aduanas paralelas".

En esas condiciones, se forma en la Cámara de Diputados de la Nación, y con la participación de todos los bloques legislativos, una comisión investigadora de ilícitos en la Aduana y de cuyo material se nutre en parte este informe.

A poco de andar, los problemas encontrados fueron llevando a los legisladores de asombro en asombro. Un ente con fuerte infiltración de la corrupción sobre el que se montaron sistemas de control muy laxos conformó una situación inédita.

La Organización Mundial de Aduanas describe la situación de manera ajustada. Dicha institución internacional envió una misión de expertos en fraude aduanero a mediados de 1995. Su informe final expresa:

"Las amenazas a los ingresos públicos aduaneros en la Argentina provienen principalmente de la subvaluación, la falsa manifestación y el contrabando. Un problema particular es la doble facturación (producción de una factura para los propósitos del despacho aduanero conteniendo valores de mercaderías subestimados mientras que los valores reales son provistos en una factura separada al importador). También hay una amenaza de fraude a la exportación, cuando se reclama el reintegro de IVA y los impuestos internos de mercaderías que de hecho nunca son exportadas del territorio aduanero o son exportadas en menores cantidades que las indicadas en la declaración de exportación. El fraude en el tránsito es también medianamente común, con mercaderías desviadas al mercado interno. También hay una amenaza de subvaluación de las mercaderías importadas de las zonas de libre comercio de los países vecinos."

Métodos y casos concretos de fraude aduanero

En las condiciones concretas de la Aduana en la década de los '90 da lugar a metodologías y sonados casos de corrupción con fuertes efectos económicos, sociales y culturales. Esto también es así en otros países. Pero estos fraudes son descubiertos por los propios mecanismos

a-duaneros. En el caso argentino, son muy pocas las detecciones realizadas por la propia Aduana.

Las metodologías de fraude más usuales son:

- * Desviación al mercado interno de importaciones temporarias, originalmente destinadas a reexportar, y por ende quedan liberadas de todo impuesto;
- * Cobro de reembolsos por exportaciones inexistentes;
- * Inscripción de personas y firmas inexistentes a partir de la desregulación de las matrículas de operadores en comercio exterior. Al constatar el fraude a posteriori, no pueden ser encontrados los responsables;
- * Sobrefacturación de exportaciones para percibir mayores reintegros;
- * Subfacturación de importaciones para pagar menores cargas por aranceles y servicios
- * Numeración duplicada de los contenedores ("mellizos")
- * Exportaciones para cobrar devoluciones de IVA para luego reingresar de contrabando.

Algunos casos concretos de aplicación de estas metodologías, produjeron escándalos mayúsculos de los que aún hoy se ocupan los medios de difusión:

- * Reintegros por exportación de manufactura de oro inexistente que había ingresado sin aranceles como "oro monetario";
- * Exportaciones ilegales de material bélico;
- * Importaciones irregulares de embarcaciones de lujo.
- * Subfacturación de bicicletas a precios ridículos;
- * Operaciones irregulares de comercio automotor en el Mercosur

Todos estos son métodos y casos utilizados para usufructuar beneficios ilegales a costa del Estado. Pero son cuestiones puramente económicas y por ende corregibles. El problema real radica en que estas condiciones concretas de la función aduanera, encierra riesgos que van mucho más allá de la mera cuestión económica. En estas operaciones están en danza mercancías peligrosas: explosivos, elementos radioactivos, tóxicos, etc. que se almacenan y circulan libremente.

Estas mercaderías son manejadas por las terminales portuarias derivadas del proceso de privatización del Puerto de Buenos Aires que están habilitadas para operar contenedores sin ningún tipo de limitación.

El enfoque actual de la política aduanera

El 4 de Mayo de este año el Presidente, en una reunión con cientos de empresarios PyME en Olivos, se sorprende al detectar en las conversaciones mantenidas, que todos coinciden en considerar el principal origen de sus problemas la permisividad con que actúa la Aduana.

En ocasión del cambio de autoridades de AFIP, ofrece un claro mensaje al ubicar al frente de la Aduana un hombre del riñón empresario, el Dr. Eduardo Cassullo. Por estos elementos consideramos interesante evaluar su plan de trabajo.

Por ahora se trata de medidas a instrumentar en el corto plazo que luego entroncarán con el plan a mediano y largo plazo, aún no conocido y que el Dr. Cassullo llama: "Plan Estratégico y de Transformación Cultural".

Los objetivos de su programa coyuntural son la lucha contra el contrabando sobre la base del control de facturación y otros ilícitos e infracciones. Por otra parte pretende dar mayor transparencia a los actos aduaneros, lo que junto a una mayor profesionalidad de los funcionarios obtendría como resultado un incremento de la eficiencia.

Los instrumentos a utilizar son:

1. Control electrónico de tránsitos: se trata de una tornaguía electrónica que hará el seguimiento de las mercaderías y sus tiempos para evitar maniobras físicas con los contenedores: reemplazos, "mellizos", etc.
2. Precintado inviolable: los actuales son violados con extrema facilidad
3. Examen (rayos X y similares) de mercaderías en aeropuertos
4. Homogeneización de los criterios de valoración para detectar subfacturación. Se realizará un seguimiento de los valores sobre la base de información estadística que activará controles preventivos
5. Centralización del control de las garantías que al momento de ejecutarse sufre fallos adversos por problemas administrativos. Tercerización de la gestión en bancos oficiales
6. Verificación de cargas por métodos no intrusivos. Con la instalación de pórticos para el escaneo en lugares claves (dentro y fuera de los puertos) evitarán la inspección personalizada, que limita la capacidad efectiva por demoras y dará sentido a la diferenciación por canales de selectividad.
7. Revisión del procedimiento de selectividad de canales para evitar que las declaraciones falsas de contenido se amparen en el bajo nivel de aleatoriedad asignada a determinados productos (talco, vidrio molido, etc.) que hace posible pasar por el "canal verde". El cambio se orienta a combinar criterios aleatorios y discrecionales (país de origen, tipo de producto, firma importadora, "día sorpresa", etc.
8. Controles de salida por sistemas permanentes de vídeo.
9. Generalizar el conocimiento del Sistema Informático María para dar mayor transparencia. Se podrá acceder al sistema desde el poder judicial y desde las fuerzas de seguridad
10. Inspecciones a despachantes de aduanas e importadores sospechados de maniobras de subfacturación.
11. Incorporación de 120 becarios para su capa-citación.

Las expectativas futuras

Los empresarios han definido la Aduana sobre la base de la figura del "colador" que produce graves efectos económicos, tanto en términos fiscales (se estiman U\$S 3.000 millones anuales) como en términos de aniquilamiento de puestos de trabajo en la industria nacional. Ambos con impacto social inmediato: desocupación y desfinanciamiento del gasto de tipo social, sin contabilizar los efectos sobre la salud, el medio ambiente y la seguridad.

En el debate doctrinario no se trata de apertura o cierre frente a la capacidad competitiva de las empresas (nacionales y extranjeras) localizadas en el país. Ya hemos visto que se trató de una estrategia, no sólo para aumentar las importaciones, sino para presionar su ingreso. Los empresarios sólo están pidiendo al Estado, no forzar el ingreso de productos importados sobre la base de ser permisivos con el delito.

La gravedad de este problema lo ha convertido en una cuestión de Estado. En dos periodos políticos diferentes, los bloques legislativos de todos los partidos políticos han actuado de manera conjunta en este punto. Su acción conjunta ha coadyuvado a llegar a esta situación, donde las autoridades de la Aduana muestran, con su plan de acción, una fuerte conciencia de la profundidad de los problemas existentes.

Pero lo que falta no es un detalle: concretarlo. Aquí se probará más que la capacidad de los funcionarios, la decisión política de llevarlo a cabo y el poder real con el que se cuenta para efectivizarlo.

Es que tras los problemas de la Aduana se encubren mafias internacionales con recursos ilimitados. Es una magnífica oportunidad para verificar si los argentinos podemos hacer o no las cosas cuando nos lo proponemos.

Bibliografía

1. Comisión Especial Investigadora – Cámara de Diputados de la Nación. Informe Final – 1997.
2. Proyecto de Ley de Creación de la Policía Aduanera – Fundamentos.
3. Sitio Internet de la D.G.A (www.afip.gov.ar)
4. Información periodística