

**Servicio de Administración Tributaria****Recaudación del Impuesto General de Importación**

Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 12-0-06E00-02-0041

GB-097

***Criterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

***Objetivo***

Fiscalizar la gestión financiera de la recaudación, verificando que los procesos de cobro, registro contable, entero y presentación en la Cuenta Pública se realizaron conforme a la normativa aplicable; asimismo, revisar los mecanismos de control y la administración de los riesgos inherentes a esos procesos.

***Alcance***

	<b>INGRESOS</b>
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	29,137,777.9
Muestra Auditada	24,637,418.7
Representatividad de la Muestra	84.6%

El universo seleccionado corresponde al total de la recaudación efectuada en 2012 por concepto del pago del Impuesto General de Importación (IGI). La muestra auditada se integró por las seis aduanas con mayor recaudación, las cuales concentraron 24,637,418.7 miles de pesos, que representan el 84.6% del universo seleccionado, como se muestra a continuación:

ADUANAS QUE INTEGRARON LA MUESTRA REVISADA			
(Miles de pesos)			
Núm. Aduana	Aduana	Importe	%
1016	Manzanillo	7,921,259.4	27.2%
1013	Lázaro Cárdenas	5,712,310.4	19.6%
1047	AICM, D.F.	3,574,947.3	12.3%
1024	Nuevo Laredo	2,787,239.6	9.6%
1020	México, D.F.	2,363,188.5	8.1%
1043	Veracruz	<u>2,278,473.5</u>	<u>7.8%</u>
	TOTAL SEIS ADUANAS	24,637,418.7	84.6%

FUENTE: Sistema Estadístico de Contabilidad de 2012.

Dicha muestra corresponde a la recaudación de las 6 aduanas más importantes del país. Por lo que hace a la verificación de los montos recaudados conforme a las tarifas arancelarias, se determinó una muestra de pedimentos para realizar el cálculo del impuesto pagado en 109 pedimentos de dos agentes aduanales, considerando la fracción arancelaria, valor

aduanas y las tasas aplicables, conforme a la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación (LIGIE).

### Resultados

#### 1. Cuenta Pública.

Con el fin de verificar que el importe del registro contable de los ingresos recaudados por el pago del Impuesto General de Importación (IGI) por 28,671,361.3 miles de pesos reportados en el Estado Analítico de Ingresos (EAI) de la Cuenta Pública 2012, los cuales se integraron por 29,137,777.9 miles de pesos de recaudación bruta y 466,416.6 miles de pesos de modificaciones a la recaudación, se solicitó el Sistema Estadístico de Contabilidad (SEC) y los Resúmenes de Operaciones de Caja (ROC) al SAT; de su análisis, se concluyó que los ingresos se registraron en la contabilidad de la entidad fiscalizada, de conformidad con la normativa aplicable, y que el concepto de la recaudación del IGI correspondiente a la clave de cómputo 190004 del SEC, se integró por 29,025,516.7 miles de pesos de recaudación en efectivo y 109,819.9 miles de pesos de otras formas de pago, así como por 2,441.3 miles de pesos de recaudación virtual por concepto de compensaciones, importes que fueron verificados en los ROC proporcionados por la Administración Central de Investigación Aduanera (ACIA) de la Administración General de Aduanas (AGA).

Respecto de las modificaciones efectuadas a la recaudación del IGI por 466,416.6 miles de pesos, éstas se integraron por devoluciones en efectivo por 358,815.4 miles de pesos, así como por reclasificaciones virtuales por 107,601.2 miles de pesos. Estos importes fueron verificados en los ROC proporcionados por la ACIA de la AGA del SAT.

ESTADO ANALÍTICO DE INGRESOS, CUENTA PÚBLICA 2012  
(Miles de pesos)

Concepto	Importe	Concepto	Importe
INGRESOS		MODIFICACIONES	
Efectivo	29,025,516.7		
Otras formas de Pago	109,819.9	Devoluciones en efectivo	358,815.4
Compensaciones	2,441.3	Reclasificaciones virtuales	107,601.2
Total de Ingresos	29,137,777.9	Total de Modificaciones	466,416.6
Impuesto General de Importación			28,671,361.3

FUENTE: Estado Analítico de Ingresos y Sistema Estadístico de Contabilidad de 2012.

Asimismo, del análisis del SEC y de los ROC, se concluyó que la recaudación del IGI por 29,137,777.9 miles de pesos, se integró por 29,038,623.4 miles de pesos recaudados en 49 aduanas y 99,154.5 miles de pesos reportados por 75 Administraciones Locales (AL) del SAT, lo cual representó el 99.7% y el 0.3%, respectivamente, de la recaudación total del IGI.

INGRESOS POR RECAUDACIÓN DEL IGI EN  
ADUANAS Y ADMINISTRACIONES LOCALES  
(Miles de pesos)

Número	Cuentadante	Total
49	Aduanas	29,038,623.4
75	Administraciones Locales	99,154.5
	TOTAL IGI	29,137,777.9

FUENTE: Sistema Estadístico de Contabilidad de 2012.

En la recaudación del IGI efectuada por las 49 aduanas por 29,038,623.4 miles de pesos, se identificaron a las seis aduanas con mayor recaudación, las cuales concentraron 24,637,418.7 miles de pesos, el 84.6% del total de la recaudación del IGI durante el 2012, como se muestra a continuación:

RELACIÓN DE SEIS ADUANAS CON MAYOR  
RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO GENERAL DE IMPORTACIÓN  
(Miles de pesos)

Núm. Aduana	Aduana	Importe	%
1016	Manzanillo	7,921,259.4	27.2%
1013	Lázaro Cárdenas	5,712,310.4	19.6%
1047	AICM, D.F.	3,574,947.3	12.3%
1024	Nuevo Laredo	2,787,239.6	9.6%
1020	México, D.F.	2,363,188.5	8.1%
1043	Veracruz	2,278,473.5	7.8%
	Subtotal seis aduanas	24,637,418.7	84.6%
Otros	Aduanas y Administraciones Locales	4,500,359.2	15.4%
	Total del IGI	29,137,777.9	100.0%

FUENTE: Sistema Estadístico de Contabilidad de 2012.

Del cuadro anterior, se aprecia que las aduanas con mayor recaudación de IGI correspondieron a la de Manzanillo, Lázaro Cárdenas y Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM), con 17,208,517.1 miles de pesos, representando el 59.1% del total del IGI.

Como se señaló anteriormente, de la recaudación por IGI por 29,137,777.9 miles de pesos, el monto que se realizó en efectivo ascendió a 29,025,516.7 miles de pesos, el cual se integró por dos formas de pago, autorizadas en el listado de cuentas para el sistema de contabilidad de recaudación, correspondiendo la primera, a la cuenta 900000 "Concentraciones de fondos de cuentadantes de la Federación a través de corresponsales del Banco de México. Efectivo directo en caja" por 28,959,555.6 miles de pesos, que representó el 99.4% de la recaudación bruta del IGI, mientras que la segunda, corresponde a la cuenta 920048 "Concentraciones de instituciones autorizadas a recibir impuestos" por 65,961.1 miles de pesos, que representó el 0.6% del total recaudado.

Asimismo, se constató que del total del ingreso recaudado del IGI por 29,025,516.7 miles de pesos en efectivo, 28,932,905.0 miles de pesos fueron recaudados por las aduanas, mientras que el resto, por 92,611.7 miles de pesos, fue recaudado por las Administraciones Locales.

A fin de verificar el registro contable, se solicitaron de las 49 aduanas, la información registrada en el Sistema Integral de Contabilidad Aduanera (SICA) por 28,932,905.0 miles de pesos, cuya información fue conciliada en forma mensual contra los datos proporcionados por la ACIA perteneciente a la AGA y contra el SEC de la Cuenta Pública de 2012, constatando que los importes fueron registrados y reportados en los ROC, en los cuales se verificó el IGI pagado en efectivo y las compensaciones efectuadas, los cuales, a su vez, coinciden con el EAI de la Cuenta Pública de 2012.

## 2. **Determinación y cobro del Impuesto General de Importación.**

A fin de verificar que la determinación y cobro del IGI se haya efectuado conforme a lo establecido en el Título Tercero, Capítulo IV, de la Ley Aduanera (LA), y considerando los indicios de presuntas irregularidades detectadas en auditorías practicadas en Cuentas Públicas anteriores, así como antecedentes del monitoreo de las operaciones efectuadas por el SAT, de la muestra revisada, se contó con una relación de 155 pedimentos de importación de dos agentes aduanales, con su documentación soporte tramitados en 2012; a fin de comprobar que los importadores determinaron correctamente el IGI, se realizó el cálculo del impuesto pagado en 109 pedimentos de dicha relación, considerando la fracción arancelaria, valor aduana y las tasas aplicables, conforme a la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación (LIGIE).

Con el análisis de los 109 pedimentos referidos, se determinó que se integraron por 579 fracciones arancelarias que gravaban una tasa del 5.0% al 20.0% del IGI, conforme a la LIGIE, por lo que se recaudó un importe de 1,642.3 miles de pesos, de los cuales, al realizar el cálculo respectivo, se encontraron diferencias que no son representativas.

Por otra parte, y respecto de los 155 pedimentos relacionados, se procedió a realizar una verificación de datos con los contribuyentes que importaron la mercancía bajo los pedimentos seleccionados, con la finalidad de conciliarlos con los pedimentos proporcionados por el SAT; dicha muestra está integrada de la manera siguiente:

MUESTRA A COMPULSAR		
Agente Aduanal	Núm. de Pedimentos	Importadores
Agente Aduanal 1	55	20
Agente Aduanal 2	100	30
Total	155	50

FUENTE: Relación de pedimentos de importación tramitados en 2012 por 2 agentes aduanales, proporcionados por el SAT.

De los 55 pedimentos revisados del agente aduanal núm. 1, y como resultado de la comparación de los datos e importes de contribuciones detallados en los pedimentos seleccionados proporcionados por el SAT y por los importadores, se determinó lo siguiente:

- De 13 importadores relacionados con 35 pedimentos, no se detectaron diferencias en los datos e importes proporcionados por el SAT y los importadores.
- De 5 importadores relacionados con 15 pedimentos, la dirección proporcionada por el SAT no correspondió al domicilio de los contribuyentes, por lo que no se pudo realizar la compulsión.
- De 2 importadores que les correspondían 5 pedimentos, no entregaron la documentación solicitada.

En lo que respecta a la revisión de los pedimentos correspondientes al agente aduanal núm. 2, se identificó lo siguiente:

- De 15 importadores relacionados con 58 pedimentos, no se detectaron diferencias en los datos e importes proporcionados por el SAT y los importadores.
- De 4 importadores relacionados con 11 pedimentos, la dirección proporcionada por el SAT no correspondió al domicilio de los contribuyentes, por lo que no se pudo realizar la compulsión. Cabe mencionar que entre dichos pedimentos se encuentra el núm. 12-47-3160-2000526, del cual el SAT informó, el 30 de julio de 2013, que el mencionado pedimento no fue localizado en el paquete correspondiente a la fecha de pago de la operación de comercio exterior, por lo que se dio a su búsqueda en el Almacén General de Pedimentos. Al momento del cierre de esta revisión, el mencionado pedimento no había sido proporcionado por el SAT.
- Un pedimento no contó con RFC; al solicitar el domicilio fiscal actual del contribuyente para realizar la compulsión, el SAT informó que "no se localizó en la base institucional, por lo que se requiere la aportación de más elementos para estar en la posibilidad de la localización de su domicilio fiscal".
- 10 importadores a los cuales les correspondían 30 pedimentos, no entregaron la documentación solicitada.

Con el oficio núm. 103-06-2013-420, del 25 de septiembre de 2013, la entidad fiscalizada informó lo siguiente:

Respecto del pedimento núm. 12-47-3160-2000526 no localizado, el SAT indicó que el agente aduanal optó, de manera voluntaria, realizar la operación mediante la Ventanilla Digital, situación que provocó una confusión respecto de la búsqueda de la documentación, aclarando que únicamente cuenta con información almacenada de manera electrónica. El SAT remitió la impresión certificada de la extracción del pedimento generado por el Sistema Automatizado Aduanero Integral y la Ventanilla Digital. Con el análisis de la información proporcionada, se da por atendida la observación.

#### 12-0-06E00-02-0041-01-001 **Recomendación**

Para que el Servicio de Administración Tributaria realice actos de fiscalización a 9 contribuyentes, ya que no se localizaron en los domicilios fiscales que manifestaron éstos ante el SAT, por lo que no se pudo realizar la compulsión programada en la revisión.

#### 12-0-06E00-02-0041-01-002 **Recomendación**

Para que el Servicio de Administración Tributaria realice actos de fiscalización a 12 importadores, a fin de constatar el cumplimiento de sus obligaciones aduaneras, debido a que no dieron respuesta al requerimiento de la entidad fiscalizadora.

### **3. *Combate a la introducción de mercancía ilícita vía marítima.***

A fin de verificar que los controles establecidos en el arribo, estadía y salida de mercancía de las aduanas marítimas, coadyuven a mitigar los riesgos para minimizar la introducción ilícita de mercancía al país, se solicitó al SAT los manuales o lineamientos publicados y vigentes durante 2012, que regularon el control de las operaciones en las aduanas. Al respecto, la entidad fiscalizada informó, en primera instancia, que no contaba con la documentación referida.

Posteriormente, la entidad fiscalizada proporcionó del Manual de Operación Aduanera (MOA), el numeral 4.- Aduanas de tráfico marítimo de los Apartados, A.- Despacho aduanero a la importación y B.- Despacho aduanero a la exportación, así como los numerales 6.- Pasajeros vía marítima y 6.1.- Atención a pasajeros que pasen por territorio nacional para embarcar y desembarcar el crucero turístico en la terminal de Ensenada, Baja California; con su análisis, se determinó que el manual únicamente representa una guía de los procedimientos operativos que aplican las aduanas conforme a las disposiciones legales y normativas vigentes, el cual se encuentra vinculado primordialmente con la Ley Aduanera (LA) y su Reglamento, así como con las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior y sus resoluciones de modificación; sin embargo, dichos documentos no regulan las actividades que realiza el personal operativo en las aduanas marítimas, la realización de análisis de riesgos, la atención de las alertas generadas por las áreas de análisis de riesgo, la utilización de sistemas informáticos, la revisión de los inventarios de los recintos fiscalizados, ni la revisión de la información enviada por las empresas transportistas de las mercancías que arriban a las aduanas marítimas.

Asimismo, el SAT informó que, de conformidad con el artículo 15 de la LA, los recintos fiscalizados tienen la obligación de llevar un inventario en el cual se efectúa el registro simultáneo de las operaciones realizadas, con el que darán aviso a la autoridad aduanera de la violación, daño o extravío de bultos almacenados, así como de las mercancías que hubieren causado abandono; asimismo, conforme a la regla 2.3.9., de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, vigente para 2012, los recintos fiscalizados tienen la obligación de registrar la información relacionada con el arribo, estadía y salida de mercancías de dichos recintos en un sistema que está enlazado con las Aduanas.

Por lo anterior, se solicitaron los manuales o lineamientos vigentes durante 2012 del Sistema de Control de Recintos Fiscalizados (SICREFIS).

Al respecto, la entidad fiscalizada proporcionó el Manual de referencia correspondiente a la interfase del web service de recintos fiscalizados; de su análisis, se concluyó que el mismo está dirigido a todos los usuarios de los recintos fiscalizados que deben registrar las operaciones de mercancías de importación dentro de sus almacenes.

Las operaciones cubiertas por este manual se refieren a:

- Consulta de manifiestos y conocimientos registrados por el validador.
- Registro de entradas y salidas de mercancía en el recinto.
- Registro de transferencia de mercancía entre dos recintos fiscalizados.
- Registro de traspaleo de mercancía entre contenedores en el mismo recinto.
- Registro de desconsolidación de mercancías en el recinto.
- Registro de incidencias a las mercancías del recinto.
- Registro de entrada de mercancías por órdenes de una autoridad.
- Registro de salida de mercancías por órdenes de una autoridad.
- Registro de separación y subdivisión de mercancía suelta.
- Consulta de eventos e incidencias de mercancías en el recinto.

De lo anterior, se observa que el Manual del SICREFIS está diseñado para la utilización del sistema por parte de los recintos fiscalizados, por lo que no indica de qué manera deberá ser utilizado por la entidad fiscalizada, qué áreas realizarán consultas al sistema y revisarán que los datos ingresados correspondan con los proporcionados por los importadores y por

los transportistas, antes del arribo de la mercancía, conforme a lo declarado en el pedimento de importación.

En relación con el funcionamiento y utilización de los sistemas informáticos con los que cuenta la entidad fiscalizada para controlar la entrada, estadía y salida de la mercancía importada, el SAT proporcionó diagramas de flujo del SICREFIS y del Sistema de Manifiestos Marítimos (SAM); de su análisis, se concluyó lo siguiente:

En el Flujo de intercomunicación de los sistemas SICREFIS y SAM, se detectó que este último es el que alimenta de información al SICREFIS, donde el SAT únicamente valida sistemáticamente la información enviada por las empresas transportistas y, posteriormente, envía dicha información a los recintos fiscalizados que recibirán la mercancía de importación, con la finalidad de que dichos recintos tengan el control de qué entrará en sus almacenes; asimismo, cuando la mercancía sea retirada de los recintos fiscalizados para su importación, dichos recintos deberán enviar la información de la mercancía para poder concluir en el SICREFIS la operación; sin embargo, en el flujo de intercomunicación entre los sistemas, no se identificó cuál es la utilización que le da la entidad fiscalizada a la información contenida en el SICREFIS y el SAM, por lo que se determinó que el SAT no revisa que la información proporcionada por las empresas transportistas corresponda en cantidad y características a las mercancías que son importadas al país, ni la información transmitida por los recintos fiscalizados de las mercancías que ingresan, resguardan y se extraen de dichos recintos para importación.

Al respecto, la entidad fiscalizada señaló que la información transmitida por las empresas transportistas es utilizada para realizar el análisis previo a la importación de mercancías que pueden ser consideradas de riesgo.

Asimismo, indicó que se realizan diversos análisis de riesgo de las mercancías que serán introducidas al país, por vía marítima y aérea, los cuales consisten en lo siguiente:

- Extracción de información de la base de datos de manifiestos y análisis de transmisiones en el Sistema de Operación Integral Aduanera (SOIA).
- Análisis de las operaciones de comercio exterior transmitidas, donde se identifica a aquéllas con posibles factores de riesgo en cada caso.
- Segmentación y polarización de criterios generales con base en diversos factores (origen, rutas, descripción de mercancías, tipo de mercancías, personas involucradas, entre otros).
- Determinación de un nivel de riesgo y documentación electrónica a efecto de evaluar su envío como alerta.
- En caso de resultar positiva la evaluación y por tanto el envío de la alerta, se procede a la elaboración de un documento electrónico con la información de la operación por revisar para su remisión a la aduana correspondiente.

De lo anterior, se constató que la entidad fiscalizada realiza análisis de riesgo de la información transmitida por el SAM y del SOIA; sin embargo, no utiliza la información del SICREFIS, ni supervisa que los recintos fiscalizados hayan registrado el total de la mercancía que es descargada por las empresas transportistas y posteriormente introducida a sus almacenes, por lo que se detectó que existe un riesgo en la operación, considerando como

antecedente que derivado de una revisión practicada a la Cuenta Pública de 2009, se determinaron diferencias al conciliar la información proporcionada por el SAT contra la de los recintos fiscalizados, por lo que se recomendó que se implementaran mecanismos de control que aseguren el registro integral de las entradas de las mercancías, tanto en la aduana como en los recintos fiscalizados.

Asimismo, se visitaron las aduanas de Manzanillo y Lázaro Cárdenas con el objetivo de revisar y evaluar los controles implementados para la revisión de mercancías, constatando que con la tecnología que actualmente utilizan, únicamente se observan las densidades de las mercancías que están dentro de los contenedores.

Específicamente, en la aduana de Lázaro Cárdenas, fue proporcionado un estudio que sirve de guía para los operadores de los equipos con el afán de conocer la efectividad en el escaneo por tipos de mercancías como referencia para la exploración de los contenedores que son introducidos diariamente al país.

Por otra parte, en esa misma aduana de Lázaro Cárdenas, se constató que, a la fecha de la revisión, ésta contará con un nuevo servicio de revisión no intrusiva para facilitar el reconocimiento aduanero de mercancía que proporcionará una empresa particular, el cual todavía se encontraba en proceso de prueba. Con este nuevo servicio, el SAT busca mejorar el reconocimiento de mercancías y que éste se haga con mayor precisión en la identificación de los contenidos por medio de la utilización de tecnología de Rayos X, y del análisis, interpretación y transporte remoto de las imágenes digitales generales. Al respecto, una vez que ya esté en operación la nueva herramienta, será importante conocer en qué medida ésta mejoraría el proceso de reconocimiento aduanero.

En respuesta de lo antes referido, la aduana de Lázaro Cárdenas explicó que la finalidad del uso de las herramientas de Rayos X y Gamma en la exploración de mercancías de comercio exterior transportadas vía terrestre, es obtener imágenes mediante el escaneo de los contenedores, y con las densidades que componen los bienes explorados, confrontarlas con la descripción de las mercancías declaradas en los pedimentos y determinar discrepancias. Asimismo, señalaron que pueden existir diferentes tipos de mercancías con densidades similares, y la penetración de la radiación de los Rayos X o Rayos Gamma en las mercancías puede ser total, en algunos casos, o marginal, en otros, por lo que la única manera de tener total certeza de lo que contienen los contenedores es mediante la realización de inspecciones físicas.

Con el oficio núm. 103-06-2013-420, del 25 de septiembre de 2013, la entidad fiscalizada informó lo siguiente:

Por lo que se refiere a las limitantes observadas en los controles establecidos para el ingreso de mercancía en las aduanas marítimas, el SAT remitió información relacionada con el ingreso de mercancías al país por vía marítima, del desembarco de los contenedores hasta su ingreso al Recinto Fiscalizado, así como la explicación correspondiente y el flujo del procedimiento de análisis de riesgo a priori y de la revisión de mercancía.

Adicionalmente, el SAT mencionó que la Organización Mundial de Aduanas (OMA), de la cual México es parte, reconoce que el comercio mundial es uno de los motores esenciales de la prosperidad económica, por lo que las administraciones de aduanas deben implementar estrategias que refuercen la seguridad de la cadena logística internacional y contribuyan al desarrollo socioeconómico de los países, facilitando el intercambio de

mercancía y simplificando trámites aduaneros; asimismo, informó que uno de los principales objetivos de la OMA es establecer disposiciones que promuevan la circulación, sin trabas de las mercancías, mediante cadenas logísticas internacionales que sean seguras, como pueden ser el intercambio de información oportuna y precisa, lo que permitirá a las administraciones de aduanas analizar los riesgos sobre bases más eficaces, por lo que en cumplimiento a los mandatos legales, y de alineación a las recomendaciones de las organizaciones internacionales especialistas en la materia, el SAT, en razón de las medidas que promueve la OMA, tuvo la necesidad de implementar esquemas de facilitación, dentro de los cuales se encuentra la inspección mediante tecnologías modernas, como lo son las dos herramientas de revisión no intrusiva de gran potencia y los dispositivos para detectar radiación, con los cuales se contribuye a que los movimientos de comercio exterior lícitos se realicen de manera más eficiente y por otro lado cuenta con estrategias de revisión aduanal, tanto en medios de transporte de carga y de vehículos ligeros, que, a su vez, colaboran al mejoramiento del proceso de verificación de mercancías y administración del riesgo en la actividad de comercio exterior.

Por otra parte, con relación a los reconocimientos aduaneros practicados en las aduanas de Lázaro Cárdenas y Manzanillo, los cuales derivaron de los análisis de riesgo emitidos por la autoridad aduanera, el SAT, con oficio del 3 de octubre de 2013, informó que el mecanismo de selección automatizado es el que determina qué mercancías se sujetan a reconocimiento aduanero, y que el mecanismo lo podrá efectuar en forma aleatoria o discrecional (monitoreo).

Por lo antes expuesto, y con el análisis de la información proporcionada por el SAT, se determinó que no se atiende la observación, debido a que la entidad fiscalizada no acreditó lo siguiente:

- Que, como lo establece la OMA, cuenten con disposiciones como el intercambio de información oportuna y precisa, lo que permita a la entidad fiscalizada analizar los riesgos sobre bases más eficaces.
- Que los reconocimientos aduaneros practicados en las aduanas de Lázaro Cárdenas y Manzanillo, se hayan derivado de análisis de riesgo emitidos por la autoridad aduanera.
- Contar con la regulación del SICREFIS y SAM, así como de las áreas que realizarán consultas a los sistemas y que revisarán que los datos de las mercancías que arriben al país y posteriormente sean importadas, correspondan con la información proporcionada por las empresas transportistas antes del arribo de la mercancía y con los recintos fiscalizados.

Con fecha posterior, mediante el oficio núm. 103-06-2013-462, del 22 de octubre de 2013, la entidad fiscalizada informó lo siguiente:

Por lo que se refiere a los controles con los que cuenta el SAT para combatir los ingresos de mercancías que representen un riesgo a la seguridad nacional, o que incurran en evasión fiscal, la entidad fiscalizada informó que la AGA tiene, entre otras facultades, la de mantener comunicación con las autoridades fiscales y aduaneras de otros países para obtener y proporcionar información y documentación en relación con los asuntos fiscales y aduaneros internacionales de su competencia.

Asimismo, informó que México ha suscrito convenios de intercambio de información para prevenir, investigar y reprimir infracciones aduaneras, y que cuenta con convenios de facilitación aduanera, de cooperación y de asistencia mutua.

De igual manera, informó que cuenta con disposiciones precisas para el intercambio de información con organismos internacionales y gobiernos de otros países. También, proporcionó dos casos en los cuales se gestionó la parametrización de operaciones de comercio exterior, que fueron sometidas a reconocimiento aduanero. Con el análisis de la información proporcionada por el SAT, se determinó que se atiende la observación.

Respecto de la utilización del SICREFIS, el SAT indicó que las empresas de transportación marítima deben de proporcionar la información relativa a las mercancías que transporten, consignadas en el manifiesto de carga, mediante la transmisión electrónica de datos. En el caso de las importaciones, la información deberá transmitirse al SAAI con 24 horas de anticipación a la carga de las mercancías en el buque o antes del arribo de este a territorio nacional. Asimismo, señaló que las aduanas no efectúan el comparativo respecto de la mercancía importada, ya que el sistema valida las operaciones automáticamente.

Por lo antes expuesto, y con el análisis de la información proporcionada por el SAT, se determinó que no se atiende la observación, debido a que la entidad fiscalizada no acreditó la regulación respecto a la utilización del SICREFIS, por parte de las áreas que realizarán consultas al sistema y que revisarán que los datos de las mercancías que arriben al país y posteriormente sean importadas correspondan con la información proporcionada por los recintos fiscalizados.

#### 12-0-06E00-02-0041-01-003 **Recomendación**

Para que el Servicio de Administración Tributaria establezca mecanismos de control, a fin de que se regule la utilización del Sistema de Control de Recintos Fiscalizados (SICREFIS) por parte de las áreas que realizarán consultas al sistema y que revisarán que los datos de las mercancías que arriben al país y posteriormente sean importadas correspondan con la información proporcionada por los recintos fiscalizados; lo anterior, debido a que se constató que la entidad fiscalizada no utilizó la información del SICREFIS para realizar sus análisis de riesgos.

#### **4. Vigilancia en la operación de recintos fiscalizados.**

A fin de evaluar los mecanismos implementados por el SAT en sus procesos vinculatorios con los recintos fiscalizados, relacionados con la vigilancia de su operación y el cumplimiento de obligaciones fiscales, entrada, estadía y salida de mercancías, se solicitó la información relativa a la introducción de mercancía al país proporcionada por los recintos fiscalizados de las aduanas de Lázaro Cárdenas y Manzanillo, conforme la regla 2.3.9, de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior (RCGMCE), la cual se refiere a las medidas que deben adoptar los recintos fiscalizados para el registro de ingresos y salidas de mercancías de sus instalaciones; asimismo, se solicitó información referente a las importaciones del ejercicio 2012 de dichas aduanas.

Con el análisis de la información, se determinó que se proporcionaron únicamente los reportes de entradas de mercancías correspondientes a siete recintos fiscalizados que operan en la Aduana de Lázaro Cárdenas y nueve que operan en la Aduana de Manzanillo, faltando las salidas de mercancías de los recintos fiscalizados.

Con el objetivo de verificar que la información proporcionada por el SAT corresponda a la mercancía ingresada y extraída de los recintos fiscalizados que operan en las aduanas de Lázaro Cárdenas y Manzanillo, se solicitó a tres recintos fiscalizados que operan en la Aduana de Lázaro Cárdenas y a tres en la Aduana de Manzanillo, sus reportes de entrada y salida de mercancía conforme a la regla antes mencionada. Al respecto, uno de los recintos fiscalizados de la Aduana de Manzanillo (Recinto Fiscalizado 1) no dio respuesta a dicha solicitud de información.

RECINTOS FISCALIZADOS COMPULSADOS	
Aduana Manzanillo	Aduana Lázaro Cárdenas
Recinto Fiscalizado 1	Recinto Fiscalizado 3
Recinto Fiscalizado 2	Recinto Fiscalizado 4
Recinto Fiscalizado 6	Recinto Fiscalizado 5

FUENTE: Información proporcionada por los recintos fiscalizados.

Tomando como referencia los números de conocimientos de embarque (CE) y respecto de los reportes de entradas proporcionadas por el SAT, se realizó una comparación contra la información directamente de dos recintos fiscalizados, con los resultados siguientes:

- De los ingresos reportados por el SAT del Recinto Fiscalizado 2, no pudieron ser conciliados, debido a que la información proviene de la misma fuente, ya que el SAT no proporcionó la información de los sistemas con los que cuenta, si no que fue requerida directamente a dicho recinto fiscalizado, mediante el oficio núm. 800-30-00-01-03-2013-06999 del 23 de marzo de 2013.
- El Recinto Fiscalizado 3, reportó 72,403 CE, de los cuales 26,283 CE no fueron localizados en la información del SAT; asimismo, la entidad fiscalizada reportó 163,941 CE, sin que 117,821 de ellos se localizaran en la información proporcionada por el recinto fiscalizado.

Con lo anterior, se determinó que el SAT no proporcionó información para conciliarla con la de los recintos fiscalizados.

Para verificar la vigilancia de la operación de los recintos fiscalizados, se requirió a éstos que indicaran si la entidad fiscalizada realizó en 2012 conciliaciones respecto de las entradas y salidas de mercancías de los recintos; con la información proporcionada, se determinó que el SAT no realizó conciliación de los registros de ingresos y extracciones de mercancías a dichos recintos, por lo que se considera que se tiene un riesgo en la operación al no verificar que los recintos fiscalizados registren el total de mercancía que es ingresada y extraída de sus bodegas, conforme a los datos de los conocimiento de embarque (cantidad, contenedor, descripción, peso, fechas de ingreso y salida, destinatario, etc.).

Adicionalmente, con la información proporcionada por los recintos fiscalizados de las aduanas de Lázaro Cárdenas y de Manzanillo referente a las salidas de mercancías, y al no contar con la información de dichas salidas por parte del SAT, se realizaron las conciliaciones entre los 110,086 y 329,620 pedimentos de importación, respectivamente, reportados en el Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI) del SAT de las respectivas aduanas contra

las salidas de mercancías proporcionadas por los recintos fiscalizados, que contiene el número de pedimento con el que fue importada la mercancía.

De la conciliación realizada de los recintos fiscalizados que operan en la Aduana de Lázaro Cárdenas, se concluyó lo siguiente:

- El Recinto Fiscalizado 3, reportó 76,209 pedimentos, de los cuales uno no fue localizado en la información del SAAI.
- El Recinto Fiscalizado 4, reportó 575 pedimentos, de los cuales 13 no fueron localizados en la información del SAAI.
- La Recinto Fiscalizado 5, reportó 2,749 pedimentos, de los cuales 15 no fueron localizados en la información del SAAI.

De la conciliación realizada de los recintos fiscalizados que operan en la Aduana de Manzanillo, se obtuvo lo siguiente:

- La información de las salidas de mercancía proporcionada por el Recinto Fiscalizado 2 no contiene los datos requeridos, como es el número de pedimento, conforme a la regla 2.3.9. de las RCGMCE, por lo que no fue posible realizar la conciliación con la información del SAAI.
- El Recinto Fiscalizado 6 reportó 129,225 pedimentos, de los cuales 1,564 no fueron localizados en la información del SAAI; asimismo, se constató que dichos pedimentos corresponden a los ejercicios 2011, 2012 y 2013.

De lo anterior, se constató que la entidad fiscalizada no revisó la congruencia de las entradas y salidas de mercancías introducidas al país por las aduanas de Lázaro Cárdenas y Manzanillo, ya que, como se informó en el resultado 3, la entidad fiscalizada no utilizó la información del SICREFIS, ni supervisó que los recintos fiscalizados hayan registrado el total de la mercancía que es descargada por las empresas transportistas y posteriormente introducida a sus almacenes, lo que representa un riesgo en la operación.

Con el oficio núm. 103-06-2013-420, del 25 de septiembre de 2013, la entidad fiscalizada informó lo siguiente:

Respecto a que la entidad fiscalizada no revisó la congruencia de las entradas y salidas de mercancías introducidas al país por las aduanas de Lázaro Cárdenas y Manzanillo, debido a que no utilizó la información del SICREFIS, ni supervisó que los recintos fiscalizados hayan registrado el total de la mercancía que es descargada por las empresas transportistas y posteriormente introducida a sus almacenes; las aduanas citadas, informaron lo siguiente:

Aduana de Manzanillo.

- Cuando el recinto fiscalizado trata de reportar al SICREFIS un BL o CE que no fue registrado previamente, el sistema no emite llave de salida de la mercancía (autorización).
- En el caso de que la aduana implementara la validación de cada evento de ingreso o salida de los recintos fiscalizados, el propio volumen haría ineficiente el esquema de operación con las repercusiones a los flujos de comercio internacional.

- La aduana controla el ingreso y salida de mercancías en los puntos de inspección habilitados para ese fin (Módulo de primera selección automatizada, plataforma de reconocimiento aduanero, garita de salida), en ellas se realiza la validación de la documentación con la cual puede iniciar el despacho aduanero al activar el mecanismo de selección automatizado.

Aduana de Lázaro Cárdenas.

Informó que continúa con las actividades relativas a la revisión de la información del resultado preliminar, sin que proporcionara información adicional.

Con el análisis de la información proporcionada por el SAT, se determinó que no se atiende la observación, debido a que no se acreditó que la entidad fiscalizada haya realizado conciliaciones de las entradas y salidas de mercancías con los recintos fiscalizados.

Con fecha posterior, mediante el oficio núm. 103-06-2013-462, del 22 de octubre de 2013, la entidad fiscalizada informó lo siguiente:

Respecto de las diferencias determinadas en las conciliaciones realizadas por entidad fiscalizadora, el SAT ratificó la existencia de inconsistencias en la información, las cuales generan un impacto en los resultados al tratar de conciliarla, y concluyó que del ejercicio realizado identificó que los conocimientos de embarque aparentemente no localizados, forman parte de los datos entregados al ente fiscalizador.

Con el análisis de la información proporcionada por el SAT, se determinó que no se atiende la observación, debido a que no se acreditó que la entidad fiscalizada haya realizado conciliaciones de las entradas y salidas de mercancías con los recintos fiscalizados.

#### 12-0-06E00-02-0041-01-004 **Recomendación**

Para que el Servicio de Administración Tributaria realice actos de fiscalización a seis recintos fiscalizados, a fin de constatar el cumplimiento de sus obligaciones aduaneras, debido a que no se tiene la certeza de que los registros de entradas y salidas de mercancías importadas se hayan realizado en su totalidad.

#### 12-0-06E00-02-0041-01-005 **Recomendación**

Para que el Servicio de Administración Tributaria establezca mecanismos de control que permita vigilar que los recintos fiscalizados registren el total de entradas y salidas de mercancías importadas al país y resguardadas por ellos, debido a que se constató que la entidad fiscalizada no revisó la congruencia de las entradas y salidas de mercancías introducidas al país por las aduanas de Lázaro Cárdenas y Manzanillo.

#### 12-9-06E00-02-0041-08-001 **Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria**

Ante el Órgano Interno de Control en el Servicio de Administración Tributaria (SAT), para que realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente, por los actos u omisiones de los servidores públicos, que en su gestión no realizaron las acciones necesarias para verificar que las entradas y salidas de mercancías de los Recintos Fiscalizados de las Aduanas de Lázaro Cárdenas y Manzanillo, se registraran en su totalidad conforme a la normativa aplicable, debido a que se encontraron diferencias entre lo reportado por el SAT y los recintos fiscalizados.

## **5. Introducción ilícita de mercancía.**

A fin de verificar que el SAT contó con mecanismos establecidos en sus áreas de fiscalización de comercio exterior para detectar la introducción ilícita de mercancía al país, y que las gestiones realizadas se efectuaran con oportunidad y eficacia, se solicitó la relación de expedientes de investigaciones efectuadas por el SAT, relacionadas con el combate a la introducción de mercancía ilícita al país.

Al respecto, el SAT proporcionó información correspondiente a la Administración Central de Investigación y Análisis de Comercio Exterior (ACIACE) de la Administración General de Auditoría al Comercio Exterior (AGACE), así como de la Administración Central de Investigación Aduanera (ACIA) adscrita a la Administración General de Aduanas (AGA).

La ACIACE proporcionó información de 169 expedientes de investigaciones efectuadas, las cuales iniciaron antes y después de la creación de la AGACE, y de cuya información se realizó un muestreo estadístico para la selección de 33 expedientes; con su análisis, se determinó, de manera general, lo siguiente:

- No se identificó el inicio de la investigación.
- Los expedientes físicamente no contenían la totalidad de la documentación que amparara diversas acciones realizadas por el SAT, ya que en ocasiones la documentación correspondiente fue integrada durante el proceso de revisión de los expedientes, y en algunos casos no fue localizada.
- Inactividad sin aparente justificación entre las distintas actividades y gestiones realizadas.
- Las respuestas a solicitudes de información realizadas a diversas áreas del SAT o a otras entidades, demoraron entre uno a seis meses, sin que se demostraran gestiones de recordatorio por parte de la ACIACE.
- La integración de los expedientes no se realizó con un orden cronológico, situación que dificultó la localización de la documentación que acreditara las distintas acciones realizadas por el personal responsable de los expedientes.

Por lo anterior, se comprobó que la ACIACE no cuenta con manuales o lineamientos que regulen la integración de expedientes, así como la duración aproximada de las investigaciones; asimismo, no cuenta con acuerdos de colaboración con las entidades a las que se les requiere información, mediante los cuales se fijen plazos para la entrega de información, ni con las áreas del SAT para que éstas entreguen la información en un plazo razonablemente menor, con la finalidad de que la investigación se realice en un tiempo que permita la oportuna toma de decisiones.

De manera específica, únicamente en 25 expedientes se observó lo siguiente:

### Expediente Mercancía Ilícita 02

- La solicitud realizada a la "U.S. Immigration and Customs Enforcement" (ICE) fue contestada 64 días naturales posteriores al requerimiento.
- Para cancelar del padrón a un importador que no cumplió con sus obligaciones, transcurrieron 155 días naturales desde la fecha en que ésta fue solicitada hasta que se efectuó dicha cancelación.

Expediente Mercancía Ilícita 03

- No se constató que una empresa realizó importaciones de camisetas de China y que terminaron en Estados Unidos con alteración de la etiqueta indicando que fueron elaboradas en México.

Expediente Mercancía Ilícita 05

- El área responsable de entregar los pedimentos solicitados demoró 160 días naturales en hacerlo.

Expediente Mercancía Ilícita 06

- La solicitud realizada a la Secretaría de Economía (SE) fue contestada 163 días naturales posteriores al requerimiento, sin haber emitido recordatorios.

Expediente Mercancía Ilícita 08

- La SE no contestó el oficio núm. 110-03-00-00-00-2012-0057 del 11 de diciembre de 2012, sin haber emitido recordatorios.

Expediente Mercancía Ilícita 09

- El expediente no contiene el oficio núm. 800-05-00-00-00-2012-4599 enviado a la SE.
- La investigación se amplió a 20 contribuyentes, integrando en un sólo expediente la documentación relacionada con los investigados.

Expediente Mercancía Ilícita 10

- La primera acción se realizó 551 días naturales posteriores al correo de la denuncia.

Expediente Mercancía Ilícita 11

- La primera acción se realizó un año posterior a la recepción del correo de la denuncia que originó la investigación.
- Se solicitó información a la Administración Local de Servicios al Contribuyente (ALSC) del Oriente, la que, un mes después, informó que la solicitud era competencia de la ALSC del Norte.

Expediente Mercancía Ilícita 12

- La primera acción se realizó 242 días naturales posteriores a la denuncia.

Expediente Mercancía Ilícita 13

- El transportista realizó abandono de la mercancía; sin embargo, no se emitió acción en contra de éste, ni se le inició una investigación al conductor, ni a la empresa transportista.

Expediente Mercancía Ilícita 14

- No se encontró la respuesta de la nota 890, ni del correo del 21 de septiembre de 2012, con los que se solicitó la extracción de pedimentos de importación A1 con identificador "EN", y del correo del 25 de enero de 2013 requiriendo las extracciones normales de operaciones de comercio exterior.

#### Expediente Mercancía Ilícita 16

- El conductor del tracto camión abandonó la mercancía, sin haberse realizado acción alguna en contra del transportista, ni de la empresa responsable del traslado.

#### Expediente Mercancía Ilícita 17

- A la fecha de la revisión, no se contaba con respuesta de la Administración de Investigación Aduanera "2", ni se había enviado recordatorios respecto de la nota 540 con la que se requirió información sobre registros legales, actas constitutivas o cualquier otro documento del proveedor en el extranjero.

#### Expediente Mercancía Ilícita 19

- La Administración Central de Contabilidad y Glosa (ACCG) dio respuesta 203 días naturales posteriores a la solicitud de pedimentos de importación del contribuyente, sin haber emitido recordatorios.

#### Expediente Mercancía Ilícita 20

- La ACCG dio respuesta 203 días naturales posteriores a la solicitud de pedimentos de importación del contribuyente, realizada por la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), sin haber emitido recordatorios.

#### Expediente Mercancía Ilícita 21

- Al momento de la revisión, no se había recibido respuesta de la PROFECO respecto de la realización de actos de verificación y vigilancia realizados al contribuyente investigado.

#### Expediente Mercancía Ilícita 22

- La ACIA solicitó al ACCG los pedimentos con su documentación soporte del contribuyente en investigación; sin embargo, no se tiene el oficio de solicitud ni la respuesta de la ACCG con los pedimentos solicitados.
- La solicitud realizada con la nota 488 para la verificación del domicilio fiscal de cuatro contribuyentes que realizaron operaciones con un proveedor, la AIACE "2" dio respuesta 146 días naturales posteriores a la solicitud, sin haber emitido recordatorios.
- La respuesta a la solicitud de la verificación de los registros oficiales que puedan existir de los proveedores, tardó un año en recibirse debido a que cuando se requirió la verificación al agregado del SAT, no se le remitieron facturas ni certificados de origen que reflejen el domicilio del proveedor, los cuales fueron enviados seis meses después de la solicitud.
- De la investigación, se vincularon al proveedor un total de 15 contribuyentes, cuya información se integró en el mismo expediente.

#### Expediente Mercancía Ilícita 23

- Existe inactividad de 161 días naturales entre la denuncia y la primera acción.

---

#### Expediente Mercancía Ilícita 25

- La Administración de Investigación Aduanera (AIA) "1" tardó 69 días naturales en contestar la verificación del domicilio.

#### Expediente Mercancía Ilícita 26

- La AIACE "5" tardó 53 días naturales en contestar la extracción requerida de datos generales, pedimentos e identificadores.

#### Expediente Mercancía Ilícita 29

- El acuerdo de archivo tiene fecha del 20 de mayo de 2013, con el cual se concluye la investigación; sin embargo, existe una nota informativa el 07 de junio del mismo año.

#### Expediente Mercancía Ilícita 30

- El Acuerdo de Archivo no tiene fecha de cierre.

#### Expediente Mercancía Ilícita 31

- La primera acción se realizó un año posterior al correo de la denuncia.
- Existe un periodo de inactividad de 80 días naturales entre la instrucción efectuada por la AIA "4" y la primera acción realizada.
- La ACCG tardó 86 días naturales en contestar la información requerida con recordatorio que se realizó el 7 de mayo de 2012.
- La AIACE "1" dio respuesta a las notas 440, 498 y 499, para lo cual tardó 175 días hábiles.

#### Expediente Mercancía Ilícita 32

- La AIA "1" tardó 73 días naturales en contestar la verificación del domicilio.
- La ACCG tardó 56 días naturales en mandar las copias certificadas de pedimentos solicitados.
- La AIA "3" tardó 194 días naturales en dar respuesta, sin haber emitido recordatorios.
- La AIACE "2" remitió respuesta del consulado a la Administración Central de Planeación y Programación de AGAFF 18 meses después del acuerdo de archivo, con el cual se concluye la investigación.

#### Expediente Mercancía Ilícita 33

- La Administración Central de Comercio Exterior de AGAFF tardó 126 días naturales en atender un requerimiento de información, sin haberse emitido un recordatorio.
- La AIA "3" tardó 186 días naturales en dar respuesta a la nota 531.
- La ALSC del Oriente tardó un año dos meses en dar respuesta a diversos oficios.
- La AIA "3" informó un año después lo solicitado en la Nota 43.

De lo anterior, se constató que la ACIACE no tiene homologados sus procedimientos de investigación en sus administraciones, ya que cada área realizó su investigación de diferente forma, identificándose que en, algunos casos, se enviaban recordatorios para el seguimiento de los requerimientos de información, y en otros no se remitía recordatorio alguno. Asimismo, las dos solicitudes de colaboración a la embajada de Estados Unidos, realizados por dos oficinas de la misma administración, se tramitaron de manera diferente, ya que en una se solicitó el apoyo del agregado del SAT en Estados Unidos, mientras que la otra se realizó de manera directa con oficio dirigido a la embajada de EE.UU.; en los dos casos, se requirió la verificación de domicilio de un proveedor; por otra parte, en investigaciones que se detecta vinculación de varios contribuyentes, en algunos casos se abrió un expediente por cada contribuyente y en otros lo integran en un sólo expediente, sin que se tenga identificado que contribuyentes forman parte de la investigación; de igual forma no se tienen normados los plazos aproximados que debe durar una investigación, por lo que se constató que existe inactividad, ya que el personal, en ocasiones, se queda en espera de la información solicitada para poder continuar con la investigación; asimismo, se identificaron algunos expedientes que no contaban con respaldo de la información solicitada (pedimentos, copias certificadas de documentación fiscal, entre otras), ya que ésta es remitida a la Administración Central de Planeación y Programación de Auditorías de Comercio Exterior, sin que se conserve una copia del expediente entregado.

Al respecto, dichas deficiencias de control ocasionan riesgos en la administración de las investigaciones de comercio exterior, las cuales pudieran derivar en actos de corrupción.

Por otra parte, la ACIA de la AGA proporcionó una relación de 5,096 expedientes de investigaciones, las cuales son originados por alertas, sin que se proporcionaran las investigaciones concluidas antes de la publicación del Reglamento Interior del SAT (RISAT) en 2012, mediante el cual las áreas pasaron a formar parte de la ACIACE de la AGACE, por lo cual dichas investigaciones quedaron en resguardo de la ACIA, por lo que se realizó un muestreo estadístico habiéndose seleccionado 24 expedientes, los cuales fueron proporcionados en archivos electrónicos; con el análisis de los expedientes, se determinó, en general, lo siguiente:

- Los correos no indican las áreas que intervienen, los responsables de la investigación, los criterios que fueron tomados para considerar la mercancía de riesgo y el estatus de la investigación.
- Falta de documentación que refleje las acciones realizadas por las áreas que intervienen en la investigación.
- No fue posible constatar que las áreas involucradas en la investigación, revisaron el total de mercancías de las guías de cada expediente de las que se les requirió la revisión.

De lo anterior, se concluyó que no se cuenta con manuales o lineamientos que regulen los procedimientos para realizar las investigaciones, así como la integración de los expedientes, debido a que la ACIA de la AGA informó que los expedientes se tienen en resguardo de manera electrónica y no contienen todas las acciones realizadas.

Con los oficios núms. 103-06-2013-410 y 103-06-2013-420, del 24 y 25 de septiembre de 2013, respectivamente, la entidad fiscalizada informó lo siguiente:

Por lo que se refiere a las investigaciones concluidas antes de la publicación del RISAT en 2012, de las áreas que pasaron a formar parte de la ACIACE, de la AGACE y quedaron en resguardo de la ACIA, el SAT informó que la entidad fiscalizadora no solicitó los expedientes de investigaciones de dichas áreas. Al respecto, se determinó que no se atiende la observación, debido a que el SAT no proporcionó el listado de expedientes con los que cuenta, ni fueron puestos a disposición durante los procesos de planeación y desarrollo de la presente revisión.

Por otra parte, respecto de la revisión de 24 expedientes proporcionados por la AGA, donde se identificó que los correos no indican las áreas que intervienen, los responsables de la investigación, los criterios que fueron tomados para considerar la mercancía de riesgo y el estatus de la investigación, el SAT informó que en los correos se indica la aduana a la que va dirigida la alerta, las áreas que interviene en la revisión de la mercancía, los funcionarios designados, las áreas que participan en la generación de la alerta y los encargados de la investigación, aclarando que con el fin de resguardar la seguridad de las personas que realizan el análisis de riesgo, se encuentran en "Copia Oculta", por este motivo se crearon las cuentas genéricas denominadas alerta y Piratería. Por lo que se refiere a los criterios de riesgo antes referidos, comentó que a fin de resguardar la seguridad de la información que se maneja en la ACIA, no se hace mención de los mismos en la generación de la alerta. Con el análisis de dicha información, se determinó que no se atiende la observación, debido a que no acreditó que los 24 expedientes contengan la información señalada.

Respecto de la falta de documentación que refleje las acciones realizadas por las áreas que intervienen en la investigación, el SAT señaló que en cada uno de los expedientes de alertas, se integran los correos con las acciones realizadas por las aduanas; para la revisión de la mercancía con alerta, la información señalada por las Aduanas es considerada como definitiva y veraz, independientemente del formato en que se envíe o de los documentos y fotografías anexos, solamente en caso de que se requiera información adicional, ésta se vuelve a solicitar por medio de correo electrónico. Por lo antes citado, se determinó que no se atiende la observación, debido a que el SAT no acreditó que se cuente con la documentación que refleje las acciones realizadas en los expedientes revisados.

En cuanto a que no se pudo constatar que las áreas involucradas en la investigación, hayan revisado el total de mercancías identificadas en las guías de cada expediente, el SAT informó que en los reportes enviados por las aduanas, correspondientes a la retroalimentación de las alertas, se observa en las fotografías que la mercancía es desconsolidada al 100.0% del contenedor, además de que en la mayoría de los casos, se utilizan diversos medios de revisión no intrusiva como Rayos X, Gamma, Phazir, binomio canino y se realiza la revisión con elementos de las secretarías de Marina y de la Defensa Nacional; sin embargo, el SAT no acreditó que las áreas involucradas en la investigación, hayan revisado el total de mercancías identificadas en las guías de cada alerta a las que se les requirió la revisión.

Respecto de que la ACIA de la AGA no cuenta con manuales o lineamientos que regulen los procedimientos para realizar la investigación, así como la integración de los expedientes, el SAT informó que el análisis de riesgo no tiene por sí mismo una metodología, puesto que los patrones para la introducción de mercancía de manera ilícita son evolutivos, y si bien la información es sumamente importante, no menor resulta el conocimiento que los propios analistas aportan, de tal manera que la razón, la experiencia empírica e intuición juega un papel de suma importancia; sin embargo, la ACIA se encuentra trabajando en un documento

con las estrategias que permitan seguir la metodología para efectuar el análisis de riesgo. Con el análisis de la información proporcionada por el SAT, se concluye que no se atiende la observación, debido a que no se proporcionó la documentación normativa que regule los procedimientos de las investigaciones.

Por lo que corresponde a la revisión de los expedientes de investigaciones realizadas por la AGACE, el SAT informó que la AIACE "2" de la AGACE realiza las aclaraciones correspondientes a las observaciones derivadas de la revisión de los expedientes solicitados. De igual manera, proporcionó correo electrónico institucional, con el cual la ACIACE emitió los criterios para la integración de expedientes en materia de investigación, mismos que fueron dirigidos a los administradores de las áreas adscritas a dicha unidad administrativa. Con el análisis de la información proporcionada, se concluye que no se atiende la observación, debido a que no se acreditó que se estén implementando los manuales o lineamientos que regulen los procedimientos y actividades de las investigaciones realizadas por la ACIACE, la integración de los expedientes, así como la duración aproximada de las investigaciones y los acuerdos de colaboración con las entidades a las que se les requiere información.

Con fecha posterior, mediante el oficio núm. 103-06-2013-460, del 22 de octubre de 2013, la entidad fiscalizada informó lo siguiente:

Respecto a la falta de regulación de los procedimientos y actividades de las investigaciones realizadas por la ACIACE, la entidad fiscalizada proporcionó un oficio del 21 de octubre de 2013, con el cual se emitieron los criterios para la integración de expedientes en materia de investigación en comercio exterior a cargo de las administraciones adscritas a la ACIACE; asimismo, proporcionó correo electrónico institucional del 22 de octubre de 2013, en el que se instruyó la notificación de los criterios citados, así como su estricta aplicación.

Con el análisis de la información proporcionada por el SAT, se determinó que se atiende la observación con relación a la integración de expedientes, no así, la relativa a que la ACIACE cuente con acuerdos de colaboración con las entidades y las áreas del SAT a las que se le requiere información, con la finalidad de que la investigación se realice en un tiempo que permita la oportuna toma de decisiones.

Por lo que se refiere a las investigaciones concluidas antes de la publicación del RISAT en 2012, realizadas por las áreas que pasaron a formar parte de la ACIACE, la entidad fiscalizada proporcionó un listado de 52 investigaciones concluidas, de las cuales el SAT remitió copia de cuatro expedientes seleccionados por la entidad fiscalizadora; por lo anterior, se atiende la observación.

Por otra parte, por lo que corresponde a la regulación de los procedimientos para la integración de expedientes elaborados por la ACIA, la entidad fiscalizada proporcionó los lineamientos para el análisis de la información anticipada, emitidos por la Administración Central de Operación Aduanera (ACOA), que fueron remitidos a las aduanas marítimas del país, asimismo, informó que la ACIA se encuentra trabajando en un documento con las estrategias que permitan seguir la metodología para efectuar el análisis de riesgo y proporcionó oficio del 21 de octubre de 2013, en el que la ACIA requirió a la Administración de Investigación Aduanera "1" que instruyera al personal responsable del análisis de riesgo en materia de comercio exterior, la integración de expedientes electrónicos, considerando

la información de mayor importancia. Con el análisis de la información proporcionada por el SAT, se considera atendida la observación.

#### 12-0-06E00-02-0041-01-006 **Recomendación**

Para que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) establezca acuerdos de colaboración con las entidades a las que se les requiere información, en los que se fijen plazos para su entrega; asimismo, con las áreas del SAT para que éstas entreguen la información en un plazo razonable, con la finalidad de que la investigación se realice en un tiempo que permita la oportuna toma de decisiones.

#### **6. Sistema de Análisis de Operaciones de Riesgo por Subvaluación (SAORS).**

A fin de verificar que el Sistema de Análisis de Operaciones de Riesgo por Subvaluación (SAORS), implementado por el SAT, sea oportuno, eficiente y eficaz, se solicitó a la Secretaría de Economía (SE) que informara de su participación para el combate a la práctica de la subvaluación de precios de mercancías importadas de los sectores productivos de textil, acero y calzado, entre otros, que resultó en la creación del SAORS.

La SE informó que, a solicitud de la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), desde finales de 2010, la dependencia participó en diversas reuniones con los representantes de los sectores textil y calzado, así como con la Cámara Nacional del Vestido, para analizar el fenómeno de subvaluación en aduanas que presuntamente registraban importaciones de bienes específicos de estos sectores.

Los representantes de los sectores mencionados y la SE consideraron necesario establecer una metodología clara y verificable, con información proveniente de fuentes externas que sirviera como base para la obtención de precios de alerta; asimismo, la SE solicitó a cada uno de los sectores, información para definir dicha metodología con el propósito de lo siguiente: 1) obtener los costos mínimos internacionales de las materias primas predominantes en la fabricación de las mercancías y 2) que representara una referencia en la importación de productos clasificados en las fracciones arancelarias más sensibles de cada sector y así determinar si se efectuaban a precios de mercado o presumiblemente subvaluados. A este esquema, la SE lo identificó como "Precios de Alerta". Cada sector presentó 20 fracciones arancelarias.

La SE informó que en la selección de las fracciones arancelarias para cada sector, se tomaron en cuenta aquellos bienes que son producidos en el país y que registran precios por debajo del costo internacional de las materias primas.

#### **Metodología para obtener los precios de alerta**

##### **Sector Textil**

La metodología de este sector consiste en obtener el precio internacional de las materias primas para los hilados y tejidos que se encuentran bajo sospecha de subvaluación. La SE, junto con la CANAINTEX, obtuvo los precios de alerta para 20 fracciones arancelarias.

Una vez obtenidos los precios de las materias primas, a éstos se les aplican los correspondientes coeficientes técnicos para producir una tela con determinadas características.

### **Sector Calzado**

Para el sector calzado, los precios de alerta se obtienen a partir de las cotizaciones internacionales de la materia prima, que es el "upper" más el costo de la suela. Para determinar el precio de alerta del calzado, se empleó el método de "costing" con los datos de proveedores de cortes y suelas. Mediante este método, a los proveedores de corte y suela se les solicita una cotización de sus productos en término EXW –exworks-(en planta); una vez que se tiene información, ésta se organiza en matrices de costo donde se puede observar a detalle y por unidad de consumo el costo real de los cortes armados y de las suelas manufacturados.

La suela influye en el costo total de manufactura dependiendo del material de que está hecha y su relación con el costo del corte. Mientras que en un zapato de piel natural una suela de poliuretano puede representar menos del 15.0% del costo de los materiales, en un calzado con corte de poliuretano, la participación de la suela puede llegar hasta el 45.0% del costo de los materiales, ya que el costo del corte es mucho menor que en el caso anterior. Debido a esto, el costo de la suela incide también en el costo total de manufactura.

### **Sector de Prendas de Vestir**

En el caso de las prendas de vestir, no fue posible concluir el trabajo de los precios de alerta, pero sí se delineó cuál sería la mejor metodología para establecer los precios mínimos. En primer lugar, se tomarían como insumos (precios de las telas, que es la principal materia prima), los precios de alerta de las fracciones arancelarias del sector textil, toda vez que ya se tenía un precio confiable. Para determinar los factores técnicos (o cantidades de tela que se emplea para fabricar alguna prenda), se tomó como referencia el Cuadro 3.1.3, Factores de conversión, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 20 de diciembre de 1993.

Por ejemplo, para fabricar abrigos y chamarras de fibras artificiales o sintéticas para hombre o mujer, clasificados en la fracción arancelaria 6201 13 99, el Cuadro 3.1.3 indica que se necesitan 34.5 metros cuadrados de tela para fabricar una docena de estas prendas, por lo que para una de ellas se requieren 2.88 metros cuadrados. La materia prima es tela con filamentos sintéticos o artificiales (fracción arancelaria 5407.61.99), cuyo precio de alerta era 0.18 dólares por metro cuadrado, por el cual el precio de alerta ascendería a 0.52 dólares.

Si bien, dentro de las mesas de trabajo de la SE y la CANAIVE no se llegó a una conclusión final sobre la metodología por emplear, se delinearon los principales elementos que ésta debía contener, así como las 20 fracciones arancelarias sensible para el sector.

### **Transición del Esquema de Precios de Alerta al SAORS**

La SE, por conducto de la Dirección General de Comercio Exterior, tuvo reuniones con los representantes de las industrias del calzado, textil y del vestido, en los que se delineó una estrategia para establecer precios de alerta en los pre-validadores de las aduanas del país, y que sirvieran como alertas ante el intento de ingresar mercancías de estos bienes al país con precios por debajo del costo de las materias primas.

El 6 de diciembre de 2011, mediante comunicado de prensa núm. 198/2011, el SAT dio a conocer el inicio de un sistema para detectar la subvaluación en las importaciones, el cual inició operaciones el 16 de diciembre de 2011, monitoreando al sector textil. En este

contexto, los sectores Textil, Calzado y Prendas iniciaron mesas de trabajo con el SAT para continuar con el tema de subvaluación, por lo que la SE no participó más en el desarrollo del esquema.

El 8 de febrero de 2012, el SAT convocó a funcionarios de la Subsecretaría de Ingresos, Administración General de Aduanas (AGA) y la SE a una de las reuniones, en el contexto del tema de subvaluación, para recibir la opinión de las empresas comercializadoras (representadas por la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales). En esta mesa, se escucharon las preocupaciones de los comercializadores que veían como positiva a la medida como un mecanismo de combate a la subvaluación, pero no deseaban que se convirtiera en una barrera al comercio.

Por invitación del SAT, durante 2012, este órgano desconcentrado celebró reuniones con funcionarios del AGA, y con la Subsecretaría de Ingresos, la SE y la Cámara del Calzado del Estado de Guanajuato (CICEG), para revisar la metodología de los precios de alerta del sector calzado, en las que también llegaron a tratar el tema de las prendas de vestir.

La SE informó que únicamente fue discutida la metodología para determinar los precios de alerta y las fuentes de información, pero no se abordó, ni el número de fracciones a monitorear, ni el porcentaje del costo de las materias primas que se tomarían en cuenta.

De lo anterior, se determinó que la SE fue la entidad que inició, en conjunto con los representantes de los sectores textil, calzado y la Cámara Nacional del Vestido, la creación de la metodología para determinar precios de referencia de fracciones arancelarias que registraran precios por debajo del costo internacional de las materias primas, considerando precios mínimos internacionales de producción y las fracciones arancelarias que son sensibles para los sectores; asimismo, delineó una estrategia para establecer precios de alerta en los pre-validadores de las aduanas del país; sin embargo, dicho estudio no fue considerado debido a que el SAT, al atraer la problemática de la subvaluación, no consideró la metodología realizada por la SE, ya que únicamente dicha secretaría fue invitada a reuniones de trabajo después de la creación del SAORS.

Por otra parte, se solicitó al SAT los lineamientos o normativa relativa al sistema vigente en 2012, a lo que únicamente se proporcionó el Instructivo Pantallas Actuales SAORS; de su análisis, se concluyó que se cuenta con los primeros 9 módulos siguientes:

1. Reglas de Selección
2. Reglas de Búsqueda
3. Envío de Alertas
4. Consulta de Reglas de Selección
5. Consulta de Reglas de Búsqueda
6. Consulta de Operaciones de Prevalidadores
7. Pistas de Auditoría
8. Consulta Información SAAI
9. Consulta Alertas

De lo anterior, se determinó que el SAT carece de lineamientos o normativa que regulen las operaciones del SAORS, debido a que únicamente se proporcionó el instructivo de Pantallas Actuales SAORS, en el cual no se regula la forma en que debe ser ingresada la información que se almacenará en el sistema, los plazos en que se debe actualizar dicha información, las áreas y el personal autorizado que deberá operar el sistema, la forma que se realizará el enlace con las empresas prevalidadoras o con otros sistemas utilizados por la entidad fiscalizada; asimismo, no se indica en qué términos será ingresada la información de las fracciones arancelarias y sus precios de referencia que fueron determinados para combatir la subvaluación.

Por lo anterior, se solicitó al SAT indicara cuáles y en qué consisten la reglas de negocio relacionadas con los precios de referencia que se encuentran ingresados en el SAORS y utilizadas por las empresas prevalidadoras, por lo que dicha entidad enlistó las variables con las que cuenta el SAORS, utilizadas por las empresas prevalidadoras, aclarando lo siguiente: las siglas PMP consisten en el listado de fracciones arancelarias que el SAT monitorea con el sistema; el identificador PV significa la Prueba de Valor, de conformidad con el inciso d), del apéndice 8 "Identificadores" del Anexo 22 "Instructivo para el llenado del pedimento", de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior; y el Programa de Monitoreo específico a las importaciones de Calzado de origen chino (PROMOCAL), publicado por la SE el 21 el junio de 2012.

Con el análisis de las variables proporcionadas por el SAT, se determinó que éstas corresponden a ocho supuestos con los que opera el SAORS, de los que cuatro de ellos indican el procedimiento que debe seguirse cuando se detectan fracciones arancelarias con clave de documento que se encuentren en el archivo PMP (fracciones arancelarias monitoreadas por el sistema) y con el identificador PV; mientras que los cuatro supuestos restantes se refieren a los procedimientos que sigue el sistema en relación con las fracciones arancelarias declaradas contenidas en el PROMOCAL.

Además, se solicitó la relación de expedientes de las investigaciones realizadas por el SAT, emitidas por el SAORS en 2012 y originadas por las alertas de precios subvaluados; con el análisis de la información proporcionada, se determinó que se realizaron 898 alertas a igual número de pedimentos, de las cuales, en 842, el 93.8%, no hubo operaciones de referencia y en 56 alertas, el 6.2%, se detectó una subvaluación superior al 50.0%.

Como consecuencia de lo anterior, se realizó un muestreo estadístico para determinar los expedientes por revisar por cada resultado mencionado, por lo que se solicitaron 40 expedientes que no se encontraron operaciones de referencia y siete expedientes de las alertas con subvaluación.

Las 47 alertas enviadas por el SAT se realizaron a siete aduanas, como se muestra a continuación:

EXPEDIENTES SIN ORDEN DE EMBARGO	
Aduana	Núm. De Expedientes
Lázaro Cárdenas	18
Manzanillo	15
México	8
AICM	1
Veracruz	1
Cd. Hidalgo	1
Nuevo Laredo	3
Total de Expedientes	47

FUENTE: Relación de Alertas emitidas por el SAORS, proporcionado por el SAT.

Con el análisis de los 40 expedientes, donde no se encontraron operaciones de referencia, se determinó lo siguiente:

- Un expediente no fue proporcionado debido a que no fue localizado.
- Respecto de la mayoría de los análisis de valor efectuados no se procedió al embargo de la mercancía, debido a que no se encontraron registradas importaciones con características idénticas o similares, conforme a los artículos 72 y 73 de la Ley Aduanera (LA).
- La ACIA no cuenta con mecanismos que les ayude a determinar si los valores declarados de las mercancías son subvaluados, debido a que únicamente verifican que en un tiempo determinado se importaron mercancías idénticas o similares, conforme a la LA.
- En 19 expedientes se identificó que la alerta no fue enviada por el SAORS, debido a que en el correo de dicha alerta se hizo referencia a que son de "Alertas SAAI".

Del análisis de los expedientes de las alertas con subvaluación, por las cuales se procedió a la realización de una orden de embargo, se concluyó lo siguiente:

- Dos expedientes no tenían el correo de la alerta enviada por el SAORS.
- No contienen la constancia de la Notificación de la Orden de Embargo.
- No contienen el acta de inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA) y su notificación.
- No cuentan con la constancia del crédito fiscal.

- No se tiene la resolución y la constancia de notificación de la resolución.
- No se refleja si el contribuyente presentó un medio de defensa o recurso de revocación.

De lo anterior, se comprobó que la entidad fiscalizada no tiene correctamente integrados los expedientes de las alertas, debido a que carecen del número de fojas que integran el expediente, documentos que soporten el inicio de la investigación que derivó la alerta, y las acciones que se implementaron y la conclusión de la investigación; asimismo, se constató que la entidad fiscalizada no cuenta con mecanismos que le ayuden a determinar que la mercancía investigada se encuentra en el supuesto de subvaluación, ya que únicamente se realiza la búsqueda de mercancías importadas que son idénticas o similares, conforme a los artículos 72 y 73 de la LA.

Con el oficio núm. 103-06-2013-420, del 25 de septiembre de 2013, la entidad fiscalizada informó lo siguiente:

Respecto a que el SAT atrajo la problemática de la subvaluación y no consideró la metodología realizada por la SE, ya que únicamente fue invitada a reuniones de trabajo posterior a la creación del SAORS, el SAT informó que siendo una entidad operativa en el comercio exterior, y en cumplimiento de sus funciones, realizó sus propios análisis y metodologías conforme a las operaciones de importaciones de comercio exterior con independencia de las que puedan emitir otras dependencias gubernamentales. Por lo anterior, se da por atendida la observación.

Por lo que se refiere a que el SAT no cuenta con lineamientos o normativa que regule las operaciones del SAORS, la función de análisis y lineamientos para los productos presuntamente subvaluados, la entidad fiscalizada informó que está sustentada en las leyes aduanera y de comercio exterior, y en las regulaciones que se prevén en las propias Reglas de Carácter General en Material de Comercio Exterior; asimismo, señaló que cuenta con protocolos de seguridad aplicados a las herramientas que se implementan en la institución; de igual forma, se han establecido los protocolos de seguridad para la operación del SAORS, que son establecidos por la Administración General de Comunicaciones de Tecnología de la Información (AGCTI), y señaló que el área normativa de aduanas fue la encargada de establecer los lineamientos que tenían que seguir los prevalidadores para la incorporación de los archivos PMPS. Con el análisis de la información, se concluye que no se atiende la observación, ya que el SAT no acreditó contar con lineamientos o normativa que regule las operaciones del SAORS.

En cuanto al expediente de análisis de valor de la mercancía que no fue proporcionado debido a que no se localizó, el SAT señaló que después de una búsqueda minuciosa, dicho expediente se encuentra a disposición del personal auditor en las instalaciones de la entidad fiscalizada para su verificación.

Con fecha posterior, mediante el oficio núm. 103-06-2013-462, del 22 de octubre de 2013, la entidad fiscalizada informó lo siguiente:

En relación con la falta de lineamientos para la operación del SAORS, el SAT proporcionó lo siguiente:

- Casos de uso, así como reglas de negocio en donde se menciona los pasos del almacenaje de la información y sus periodos para contar con operaciones de referencia y poder emitir la alerta.
- Listado de solicitud de cuentas de usuarios y atributos para ingresar a la herramienta SAORS.
- Oficios mediante los cuales se notificaron a los prevalidadores y las reglas de negocio del SAORS.

Asimismo, el SAT informó que no es posible definir los plazos en los que se debe actualizar el archivo PMP en el cual se transmiten las fracciones arancelarias y sus precios, ya que no todos los meses se generan las actualizaciones debido a que están apegados a las publicaciones y actualizaciones de precios y mercados internacionales. Con el análisis de la información proporcionada por el SAT, se atiende la observación.

En relación con las deficiencias observadas en la integración de los expedientes de las alertas del SAORS, la entidad fiscalizada proporcionó oficio del 21 de octubre de 2013, en el que la ACIA requirió a la Administración de Investigación Aduanera "2", que instruya al personal responsable del análisis de valor de la mercancía, como obligatoria una relación de documentos para la integración de expedientes derivados de las alertas del SAORS. Con la información proporcionada por el SAT, se atiende la observación.

Por lo que refiere al expediente de análisis de valor que no había sido proporcionado, el SAT lo puso a disposición de la entidad fiscalizadora para su revisión, por lo que se atiende la observación.

#### **7. Subvaluación de los precios de las mercancías importadas.**

A fin de verificar los mecanismos que tiene establecidos el SAT en sus áreas de fiscalización de comercio exterior y las gestiones realizadas con relación a la subvaluación de los precios de las mercancías importadas, y que éstas se efectuaran con oportunidad y eficacia, se solicitó la relación de expedientes de investigaciones realizadas por la entidad fiscalizada, para erradicar la introducción de mercancía ilícita al país.

Al respecto, el SAT proporcionó información de la Administración Central de Investigación y Análisis de Comercio Exterior (ACIACE) de la Administración General de Auditoría al Comercio Exterior (AGACE) y de la Administración Central de Investigación Aduanera (ACIA) de la Administración General de Aduanas (AGA).

En cinco expedientes proporcionados por la AGACE relativos a investigaciones iniciadas antes y después de la creación de dicha Administración, se identificó, de manera general, lo siguiente:

- Existen periodos de inactividad (en tres expedientes hay un periodo de inactividad de ocho meses desde la fecha de la denuncia hasta la de la realización de la primera acción).

- Las áreas pertenecientes al SAT involucradas en la investigación de los expedientes, demoraron más de un mes en contestar los requerimientos de información de la AGACE.
- No se cuenta con respuestas, por parte de la ACIA, en dos expedientes en los que se solicitan datos de los vehículos que se incorporan a un sistema denominado Sistema de Supervisión y Control Vehicular (AFOROS) SIAVE.
- Los expedientes no se encontraron debidamente integrados, ya que no contenían diversos elementos, los cuales se fueron anexando durante la revisión.
- Los expedientes no fueron integrados siguiendo un orden cronológico, situación que dificultó la localización y seguimiento de las acciones realizadas.

Por lo anterior, se comprobó que la AGACE no cuenta con manuales ni lineamientos que regulan la integración de expedientes y la duración aproximada de las investigaciones; asimismo, no se cuenta con acuerdos con las áreas del SAT para que éstas entreguen la información en un plazo razonablemente corto, con la finalidad de que la investigación se realice en un tiempo que permita la oportuna toma de decisiones.

En lo que respecta la ACIA de la AGA, se proporcionó una base de datos con 462 expedientes de investigaciones por alertas, información con la cual se realizó un muestreo estadístico para la selección de 10 expedientes que fueron puestos a disposición por el área; de su análisis, se concluyó, de manera general, lo siguiente:

- Los expedientes de mercancías subvaluada se encuentran con el estatus de concluidos.
- Se encuentran expedientes con sistema de alerta SAORS.
- En los expedientes con alerta del SAORS, no se pudo determinar que existe subvaluación debido a que no se encontraron registradas importaciones con características idénticas o similares.
- Se identificó un expediente con oficio de orden de embargo solicitada con fecha diferente a la realización del embargo (cinco días).
- En la mayoría de los análisis de valor, no se procedió al embargo de mercancías debido a que se concluyó que no se encontraron registradas importaciones con características idénticas o similares que sirvieran de parámetro o referencia.
- La ACIA no cuenta con mecanismos que le ayuden a determinar que los valores declarados en las mercancías son subvaluados, debido a que únicamente verifican que en un tiempo determinado se importaron mercancías idénticas o similares, conforme a lo que indica la LA.
- Tres expedientes no cuentan con oficio que refleje el origen de la investigación, la fecha de recepción y el periodo de la irregularidad; asimismo, se desconoce la irregularidad que generó la investigación.
- Los expedientes se encuentran en proceso, y la última acción realizada fue mediante una nota informativa con la cual el área revisora indica que no existe razón para solicitar la suspensión del Padrón de Importadores, por lo que es

conveniente realizar otras acciones de investigación en materia de comercio exterior y, a más de un año de esta acción, las áreas correspondientes a la investigación no le han dado seguimiento para concluir estos expedientes.

De manera particular, los expedientes están integrados con análisis de diversos importadores, como se muestra a continuación:

NÚMERO DE IMPORTADORES INVESTIGADOS EN LOS EXPEDIENTES DE ALERTAS	
Núm. de Expediente	Número de importadores investigados
1	14
2	1
3	13
4	13
5	51
6	14
7	13
8	1
9	1
10	14

FUENTE: Expedientes de Alertas, proporcionado por el SAT.

Por lo anterior, se comprobó que la ACIA no cuenta con mecanismos para detectar los precios para que se origine una alerta, ni tampoco cuenta con datos de mercancías idénticas o similares; sin embargo, el sistema es alimentado con precios de referencia, los cuales, al compararse con los declarados por los importadores, se determina la posible subvaluación, por lo que se observó que dichas alertas se someten a la misma revisión que las alertas que no provienen del sistema y no se consideran los precios de referencia.

Con el oficio núm. 103-06-2013-420, del 25 de septiembre de 2013, la entidad fiscalizada informó lo siguiente:

Respecto del expediente con oficio de orden de embargo solicitada con fecha posterior para su ejecución (cinco días), el SAT informó que la orden citada lleva la fecha en que fue firmada y aprobada por la ACIA, atendiendo al principio de inmediatez que existe entre la emisión de la orden de embargo y la notificación del PAMA. Del análisis de la información proporcionada, se concluye que no se atiende la observación, debido a que no acreditó el motivo por el cual se realizó el embargo cinco días después de la emisión del oficio.

Con relación a los tres expedientes que no cuentan con oficio que refleje el origen de la investigación, la fecha de recepción y la irregularidad que generó la investigación, el SAT señaló que los expedientes revisados se encuentran adecuadamente concluidos de acuerdo con el análisis realizado de cada uno de ellos, y que no existen las irregularidades observadas ya que se consideraron todos los elementos que permiten efectuar un análisis positivo o negativo a favor del erario Federal. Con el análisis de la información proporcionada, se concluye que no se atiende la observación, debido a que no se acreditó que los expedientes contaran con la documentación observada.

Respecto a que la ACIA no cuenta con mecanismos para detectar los precios para que se origine una alerta, que las alertas provenientes del SAORS no cuentan con datos de mercancías idénticas o similares y que el sistema es alimentado con precios de referencias,

el SAT informó que los análisis de valor de mercancías son realizados con fundamento en los artículos 71, 72 y 73 de la Ley Aduanera, en cuyo contenido se establecen los mecanismos para determinar el valor de las mercancías, de manera que, a efecto de llevar a cabo el procedimiento de las mercancías con posible subvaluación por alerta de la herramienta SAORS o de las aduanas, el analista se apega al ordenamiento de la ley que indica que se utilizarán los métodos establecidos en los artículos 72 y 73 en orden consecutivo y por exclusión, comparando los precios de las mercancías en los términos del artículo 76, lo que lleva a determinar la posible subvaluación. Asimismo, la entidad fiscalizada realizó una descripción detallada del procedimiento llevado para realizar un análisis de valor.

Finalmente, el SAT informó que el SAORS es una herramienta que ayuda a crear una percepción de riesgo, sin que haya sido creada con el propósito de emitir mayor número de órdenes de embargo, sino, para crear una percepción de posible riesgo sobre los contribuyentes que importan mercancía al país a precios considerablemente bajos; dicha herramienta ayuda al SAT para intensificar acciones para combatir las operaciones que se introducen a precios muy bajos. Con el análisis de la información, se concluyó que no se atiende la observación debido a que el SAT no acreditó contar con mecanismos diferentes a los que hace mención la Ley Aduanera, que coadyuven en la detección de precios subvaluados.

Con fecha posterior, mediante el oficio núm. 103-06-2013-462, del 22 de octubre de 2013, la entidad fiscalizada informó lo siguiente:

Respecto a la falta de lineamientos para regular los procedimientos y actividades de las investigaciones derivadas por alertas, la entidad fiscalizada proporcionó oficio del 21 de octubre de 2013, en el que la ACIA requirió a la Administración de Investigación Aduanera "1" que instruyera al personal responsable del análisis de riesgo en materia de comercio exterior para la completa integración de expedientes. Con el análisis de la información proporcionada por el SAT, se da por atendida la observación.

Respecto a que el análisis de la detección de subvaluación de precios es realizado conforme a lo establecido en los artículos 72 y 73 de la Ley Aduanera, el SAT informó que dicha actividad proviene de la aprobación del acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII del GATT, aprobado en la "Ronda de Tokio", en el que se establecieron los métodos de valoración de las mercancías.

Asimismo, señaló que la autoridad aduanera se ve imposibilitada para aplicar el resto de los métodos de valoración al momento del despacho, ya que se trata de un análisis más minucioso, complejo y detallado, y la autoridad aduanera sólo cuenta con un plazo máximo de 5 días, de conformidad con el Manual de Operación Aduanera.

Adicionalmente, el SAT indicó que se analizan periódicamente las importaciones bajo las fracciones arancelarias contenidas en el "archivo PMP" y, al detectarse operaciones fuera de los parámetros establecidos en el archivo, como operaciones con precios considerablemente bajos, ésta información se compartía con la Administración Central de Planeación y Programación de Auditoría Fiscal Federal y actualmente con la Administración Central de Planeación y Programación de Comercio Exterior, con la finalidad de verificar las operaciones de comercio exterior y proceder conforme a sus facultades en una etapa pos-despacho.

Con el análisis de la información proporcionada por el SAT, se determinó que no se atiende la observación debido a que no acreditó que las áreas a las que se les remite la información de operaciones con precios considerablemente bajos apliquen el resto de los métodos de valoración que la autoridad aduanera se vio imposibilitada de utilizar.

#### 12-0-06E00-02-0041-01-007 **Recomendación**

Para que el Servicio de Administración Tributaria establezca mecanismos de control que coadyuven a la aplicación de los métodos de valoración para erradicar la subvaluación de precios, ya que no se acreditó que las áreas a las que se les remite la información de operaciones con precios bajos apliquen el resto de los métodos de valoración que la autoridad aduanera se vio imposibilitada de utilizar.

#### **8. *Coordinación entre el Servicio de Administración Tributaria y la Secretaría de Economía.***

A fin de verificar que la coordinación entre el SAT y la SE, en relación con operaciones de comercio exterior, se hayan realizado de manera eficiente, eficaz y conforme a la normativa, se solicitó al SAT los lineamientos con los que se reguló, durante el 2012, la coordinación entre ambas entidades, así como en cuáles temas de comercio exterior trabajó conjuntamente con la SE, y la documentación que se generó con motivo de dichas actividades.

El SAT indicó que, el 21 de junio de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Programa de Monitoreo Específico a las Importaciones de Calzado de Origen Chino (PROMOCAL), el cual señala la coordinación entre el SAT y la SE para efectos de las operaciones de comercio exterior de calzado provenientes de ese país. Posteriormente, el SAT proporcionó documentación de la Administración General de Grandes Contribuyentes (AGGC), indicando sus estrategias para realizar devoluciones del programa "DRAWBACK", así como el "Consolidado del Decreto que Establece la Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores", señalando la coordinación que mantiene con la SE.

Con el análisis realizado, se constató que la SE dio a conocer en el DOF el PROMOCAL relativo a la introducción a territorio nacional de mercancías específicas, en virtud del compromiso asumido por los proveedores de calzado de origen chino, por conducto de la Cámara de Comercio de China para importadores y exportadores de Productos Industriales Ligeros y Artesanales (CCCLA), en el marco de la solicitud de salvaguarda de transición presentada por la industria del calzado nacional, por medio de la Cámara de la Industria del Calzado del Estado de Jalisco (CICEJ) y de la Cámara de la Industria del Calzado del Estado de Guanajuato (CICEG), ante la SE, al amparo del artículo 16 del protocolo de Adhesión de la República Popular China a la Organización Mundial del Comercio. Este Programa implica el ejercicio de las atribuciones que le competen a la SE, al SAT y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

En lo que respecta a las estrategias de la AGGC para realizar devoluciones DRAWBACK, el 11 de mayo de 1995 se publicó en el DOF el "Decreto por el que se Establece la Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores" modificado mediante el "Decreto por el que se reforma y adiciona el diverso por el que se establece la devolución de impuestos de importación a los exportadores", publicado en el DOF el 29 de diciembre del 2000.

Con el análisis realizado al mencionado Decreto, se determinó que la SE envía oficio al SAT con la relación de autorizaciones de devoluciones, y mediante correo electrónico remite los archivos que serán sujetos de pago; asimismo, le solicita los abonos de las cuentas bancarias de los contribuyentes que obtuvieron un dictamen favorable de devolución de impuestos de importación DRAWBACK.

El Decreto establece el mecanismo con el cual opera la devolución del IGI pagado por la importación de mercancías o insumos incorporados a mercancías de exportación, o bien, de mercancías que se retornen al extranjero en el mismo estado o que hayan sido sometidas a procesos de reparación o alteración.

El mecanismo inicia con el envío de la información por parte de la AGGC a la AGA del SAT, para su validación y posterior remisión a la TESOFE; junto con la orden de pago, la AGGC remite la relación de las devoluciones a la SE y a la TESOFE, mediante oficio comunica al SAT y a la SE el pago que realizó vía Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI).

La SE dictamina la solicitud de devolución correspondiente en un plazo de 10 días hábiles contados a partir de su recepción; cuando proceda la devolución de impuestos de importación solicitada, la SE remitirá la resolución correspondiente al SAT para que ésta ponga a disposición del contribuyente la devolución.

Con el objeto de dar cumplimiento, y a efecto de establecer el proceso que bajo el marco de dicho Decreto le corresponde realizar al SAT, y dotar de políticas y procedimientos mediante los cuales ejerza sus facultades, así como promover la estandarización de su operación con la finalidad de brindar un servicio eficaz, eficiente y de calidad al contribuyente, se emitieron 12 estrategias.

En el Consolidado del Decreto, que establece la devolución de impuestos de importación a los exportadores, se establece que es una práctica internacional reconocida devolver a los exportadores los impuestos de importación que hubieren pagado por las materias primas, partes, componentes y demás insumos de origen extranjero incorporados a los productos que se elaboren y exporten, así como por las mercancías que se retornen en el mismo estado.

De lo anterior, se determinó que el SAT y la SE tiene regulada la coordinación existente del PROMOCAL y del DRAWBACK, sin embargo, no es el mismo caso para el intercambio de información relacionada con la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX), cupos de importación, permisos de importación y exportación, avisos automáticos y programas de promoción sectorial, los cuales son administrados por la SE.

Asimismo, se solicitó a la SE informara la coordinación existente en 2012 entre esta secretaría y el SAT en temas de comercio exterior, considerando los programas u operaciones en coordinación con el SAT, la normativa que regula dicha coordinación, cómo se lleva a cabo la coordinación, así como los sistemas informáticos utilizados para intercambiar información con el SAT.

Al respecto, con el análisis de la información proporcionada por la SE, se constató que la información de los programas e instrumentos de comercio exterior que administra son dictaminados mediante el Sistema Integral de Comercio Exterior (SICEX).

La SE homologó la administración de los trámites del SICEX con el Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI) del SAT, a efecto de coordinar los trabajos e intercambiar

información de los esquemas que por sus características deben ser validados en las aduanas del SAT, para que las empresas puedan agilizar su importación mediante la validación electrónica.

De esta manera se vino trabajando con el SAT hasta mediados de 2012, cuando se implementó en la SE el proyecto de Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior, conocido como Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicano (VUCEM).

En este proyecto participan todas las dependencias del Gobierno Federal que estén relacionadas con trámites de comercio exterior, creando una plataforma única para la recepción y emisión de todos los trámites sin importar a que dependencia pertenezca. La administración de este portal quedó a cargo del SAT, el que resguarda y opera las bases de datos de la información.

En la implementación de la VUCEM, el esquema de intercambio de información electrónica se genera de manera automática; y la información se trasmite al SAAI sin la intervención de los sistemas de la SE, por lo que el proceso se realiza de una manera más ágil.

Los únicos programas o instrumentos que mantienen el esquema de transmisión de información son los permisos de control de exportaciones y los avisos automáticos, ya que su desarrollo y liberación en la VUCEM no ha concluido.

También, existe un intercambio de información de copias simples y certificadas de resoluciones de programas de comercio exterior emitidos por la SE, que son requeridas por las áreas de AGA y AGACE del SAT para el análisis de riesgo, programación y fiscalización en materia de comercio exterior.

Sin embargo, con la implementación de la VUCEM, la SE solicitó al SAT que las copias certificadas que la secretaría administra y que son tramitadas bajo el VUCEM, las obtenga y certifique directamente el SAT para mayor rapidez en los trámites.

Como resultado de la coordinación que existe entre la SE y el SAT, se constató que la misma se realiza principalmente por medio de sistemas informáticos implementados en cada una de las entidades fiscalizadas; asimismo, con la implementación de la VUCEM, el flujo de información se realiza con dicha plataforma, agilizando los procesos operativos de las entidades; sin embargo, se identificó que, al no contar con una normativa que regule el intercambio de información, se obstaculizan las investigaciones, revisiones y auditorías que realiza el SAT, ya que del análisis de los expedientes proporcionados por el SAT, se determinó que cuando dicho organismo solicitó a la SE copias certificadas o la baja de la empresa del programa IMMEX, por irregularidades, la secretaría tardó en dar respuesta más de un mes, y en una ocasión, al momento de la revisión, el SAT informó que no contaba con la respuesta de la SE a una solicitud enviada el 11 de diciembre de 2012, caso que se mencionó en el Resultado 5 del presente informe.

Por otra parte, se ha identificado que la subvaluación de precios es una práctica que afecta a diversos sectores productivos y que repercute tanto en la recaudación de impuestos como en el mercado interno, ya que al importar mercancías con precios subvaluados, éstas se venden por debajo del precio comercial, incluso inferiores al costo de la materia prima utilizada para su elaboración y, por consiguiente, los productos fabricados por sectores afectados no son competitivos en relación con los precios de venta.

Al respecto, con la finalidad de acreditar la existencia de colaboración entre el SAT y la SE para el combate a la subvaluación de precios, la secretaría informó que, en 2010, inició trabajos con los representantes de agrupaciones de algunos sectores económicos para establecer una metodología clara y verificable con información proveniente de fuentes externas que sirviera como base para la obtención de precios de alerta, trabajos a los que se incorporó el SAT, organismo que implementó el SAORS que es utilizado para la comparación de los precios declarados por los importadores de ciertas fracciones arancelarias. Sin embargo, en una reunión de trabajo en la que el SAT mostró el funcionamiento del SAORS, se identificó que los precios utilizados como referencia no provienen de la metodología diseñada por la SE, sino de los representantes de los sectores productivos, precios que son ingresados en una plataforma distinta al SAORS denominada "AMIA", de la cual los prevalidadores extraen los precios de referencia y los concilian con los del pedimento y en el caso de que los precios sean distintos a los registrados en AMIA, se emite una alerta para que la mercancía sea revisada y, en su caso, se realice el embargo precautorio de la mercancía. Cabe mencionar que el SAT para poder comprobar la subvaluación de los precios, se ajusta a lo establecido en los artículos 72 y 73 de la Ley Aduanera, que se refieren a los métodos para determinar la base gravable del IGI cuando no pueda determinarse conforme al valor de transacción de las mercancías importadas, por lo que se deben considerar los valores de transacción de mercancías idénticas o similares.

Por lo anterior, se constató que el SAT y la SE no realizaron los trabajos de manera conjunta en el combate de la subvaluación de precios de importación, por lo que se considera necesario que se elabore una estrategia eficiente y eficaz que ayude a combatir la subvaluación de precios, ya que al ajustarse a los artículos 72 y 73 de la Ley Aduanera no se consideran los precios de referencia para poder comprobar la irregularidad, y difícilmente las mercancías con alertas caen en los supuestos que mencionan los artículos anteriores, por lo que el SAT no puede comprobar la existencia de subvaluación de los precios.

Con el oficio núm. 103-06-2013-420, del 25 de septiembre de 2013, la entidad fiscalizada informó lo siguiente:

Por lo que se refiere a que el SAT no cuenta con una normativa que regule el intercambio de información con la SE para las investigaciones, revisiones y auditorías que realiza, la entidad fiscalizada señaló que está en disposición para adherirse a las reuniones de trabajo que se consideren convenientes y que se desarrollen con la SE. Con el análisis de la información proporcionada, se concluye que no se atiende la observación, debido a que el SAT no acreditó realizar el acercamiento correspondiente con la SE para llevar a cabo las reuniones de trabajo pertinentes.

Con el oficio núm. 712.2013.2370, del 24 de septiembre de 2013, la SE informó lo siguiente:

En lo que corresponde a la SE, y respecto a que no cuenta con una regulación que norme el intercambio de información de los diferentes temas de comercio exterior, la SE indicó que está en la disposición de reanudar las reuniones de trabajo con quienes el SAT designe, para analizar los casos específicos de solicitudes de copias certificadas de las resoluciones de empresas con programa, así como para determinar un procedimiento conjunto con dicho órgano desconcentrado para los requerimientos de copias de documentos que no se encuentren en la VUCEM. Asimismo, la SE informó que le solicitó al SAT, que sea el que certifique y valide las copias solicitadas, toda vez que la información se encuentra

digitalizada en la plataforma de VUCEM, misma que es administrada por la AGA del SAT. Con el análisis de la información proporcionada, se concluye que no se atiende la observación, debido a que la SE no acreditó haber normado el intercambio de información con el SAT.

Por otra parte, en lo que corresponde al tema de subvaluación de precios que registran las importaciones de bienes específicos de diversos sectores, la SE informó que realizó diversas reuniones con representantes de los sectores de textil y de calzado y con la Cámara Nacional del Vestido, con el fin de analizar la subvaluación en aduanas que presuntamente registraban las importaciones de bienes específicos de estos sectores; sin embargo, la SE considera que las autoridades competentes para analizar, diseñar e implementar la estrategia que ayude a combatir la subvaluación de precios son la SHCP y el SAT, de conformidad con los artículos 38, fracción XXVI, del Reglamento Interior de la SHCP, y el 20, fracción II, del RISAT.

Adicionalmente, la SE informó que para cualquier requerimiento o solicitud de apoyo por parte de la SHCP o del SAT, se llevarán a cabo las medidas necesarias y se proporcionarán los elementos con los que se cuenten dentro de las propias facultades de la SE, a efecto de que éstas estén en posibilidad de analizar, diseñar e implementar la estrategia que ayude a combatir la subvaluación de precios. Con el análisis de la información proporcionada, se da por atendida la observación.

Con fecha posterior, mediante el oficio núm. 712.2013.2659, del 22 de octubre de 2013, la SE informó lo siguiente:

Por lo que se refiere a la falta de regulación que norme el intercambio de información de los diferentes temas de comercio exterior, la SE proporcionó el oficio con el cual envió a diversas áreas del SAT el proyecto del procedimiento para el intercambio de información en materia de IMMEX, con la finalidad de establecer los canales y plazos para el intercambio de información con motivo de las investigaciones de comercio exterior. Por lo anterior, se da por atendida la observación.

#### 12-0-06E00-02-0041-01-008 **Recomendación**

Para que el Servicio de Administración Tributaria establezca acuerdos de colaboración con la Secretaría de Economía con la finalidad de normar el intercambio de información de los diferentes temas de comercio exterior que tienen vinculados, en el que se fijen los plazos para la entrega de información, así como los medios por los cuales se realizará dicho intercambio.

### **9. *Gestiones de control en las áreas de auditoría de Comercio Exterior***

A fin de evaluar las gestiones de control que el SAT tiene establecidas en sus áreas de auditoría de Comercio Exterior, se realizó un análisis del Reglamento Interior del SAT (RISAT), específicamente en lo relacionado con la Administración General de Auditoría al Comercio Exterior (AGACE), la cual surgió a partir de la entrada en vigor del Decreto al RISAT publicado el 13 de julio de 2012; la AGACE inició labores el 14 de agosto del mismo año, entre otras, con las funciones siguientes:

- Participar con la SHCP en el estudio y elaboración de propuestas de políticas y programas relativos al comercio exterior, y emitir opinión sobre los precios estimados que fije la SHCP, respecto de las mercancías de comercio exterior que sean objeto de subvaluación o sobrevaloración.

- Analizar, detectar y dar seguimiento de las operaciones de comercio exterior en las que se presuman ilícitos en cuanto al valor, origen, clasificación arancelaria de mercancías, evasión en el pago de contribuciones, cuotas compensatorias u otros aprovechamientos y derechos.
- Fungir como autoridad facultada en la aplicación de los acuerdos, convenios o tratados de los que México sea parte en materia fiscal, aduanera, de libre comercio o de intercambio de información.
- Ordenar y practicar visitas domiciliarias a los contribuyentes, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de registro de contribuyentes, así como de la legal posesión, propiedad, tenencia, estancia o importación de las mercancías que vendan.
- Practicar visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones, actos de vigilancia, verificaciones y demás actos que establezcan las disposiciones fiscales y aduaneras a los recintos fiscalizados y vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la concesión o autorización otorgada para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior.
- Ordenar y practicar el embargo precautorio o aseguramiento en los casos en que la ley lo señale, así como levantarlo cuando proceda y, en su caso, poner a disposición de los interesados los bienes.
- Revisar las declaraciones de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, para comprobar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales en materia de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos y accesorios de carácter federal en el ámbito de su competencia.

Asimismo, el RISAT dispone que para efectos de las visitas domiciliarias, revisiones de gabinete y demás facultades de comprobación, iniciadas por las administraciones generales de Aduanas, de Auditoría Fiscal Federal y de Grandes Contribuyentes, las administraciones centrales de la AGACE, continuarán con el trámite de los asuntos que resulten de su competencia y que se encontraban a cargo de las unidades administrativas.

El personal, expedientes en trámite, archivo, mobiliario y, en general, todo el equipo a cargo de las administraciones centrales de Contabilidad y Glosa, de Investigación Aduanera, de Comercio Exterior y de Fiscalización de Comercio Exterior, todas ellas adscritas a la AGA, pasarán a la AGACE. Los expedientes de investigación programados deberán entregarse a la AGACE debidamente relacionados e identificados con el fin de que sean utilizados para el desempeño de sus atribuciones.

Asimismo, se solicitó a la entidad fiscalizada informara el motivo por el que se creó la AGACE, así como sus objetivos, metas, áreas que la integran, programas e indicadores. Al respecto, el SAT informó que la AGACE surgió de un estudio realizado por la Administración General de Planeación, en el que se observó que se dificultaba la articulación de esfuerzos para la fiscalización debido a la existencia de cuatro Administraciones Generales involucradas en la fiscalización de Comercio Exterior; dicha Administración se encuentra compuesta por cinco Administraciones Centrales:

- Administración Central de Planeación y Programación de Comercio Exterior
- Administración Central de Asuntos Legales de Comercio Exterior
- Administración Central de Análisis e Investigación de Comercio Exterior
- Administración Central de Auditoría de Operaciones de Comercio Exterior
- Administración Central de Operaciones Especiales de Comercio Exterior

Sus objetivos principales son "aumentar el cumplimiento de las obligaciones de comercio exterior y reducir conductas ilícitas en materia de comercio exterior"; sus facultades se componen de tres puntos, funciones específicas, prospectiva y de fiscalización.

FACULTADES DE LA AGACE		
Funciones Específicas	Prospectiva	De Fiscalización
- De inteligencia e investigación.	- Reducir la evasión y el contrabando.	- Revisión de pedimentos y demás documentos.
- De planeación y programación.	- Aumentar la percepción de riesgo.	- Verificar y determinar la clasificación arancelaria, y valor de las mercancías.
- De ejecución y resolución.	- Establecer una política integral en materia penal fiscal.	- Ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones, actos de vigilancia.
	- Eficiencia y eficacia en actos de fiscalización.	- Autorizar, modificar, renovar, suspender o cancelar la inscripción en el registro del despacho de mercancías de la empresa.
		- Autorizar, analizar e investigar, conductas vinculadas con el contrabando de mercancías.

FUENTE: Información proporcionada por la AGACE.

Asimismo, la AGACE emitió las estrategias de apoyo siguientes:

1. Estrategias de Operación del Comité de Programación de Comercio Exterior.
2. Lineamientos del Comité de Seguimiento de Auditorías.
3. Estrategia relativa a la aportación de pruebas para acreditar el origen de las mercancías por parte del importador.
4. Estrategia en materia de reducción y condonación de multas con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación.
5. Estrategia relativa al procedimiento para la actualización de multas mínimas formales vigentes a partir del 1 de enero de 2012.
6. Estrategia Específica relacionada con las modificaciones del Sistema Armonizado (Quinta Enmienda).
7. Estrategias que contienen formatos para la sustitución de autoridad y actos de fiscalización.

Dentro del Plan de Fiscalización de Comercio Exterior, se prevén estrategias de fiscalización basadas en el conocimiento del comportamiento sectorial y la aplicación de modelos de riesgo e investigaciones de campo; la AGACE contempla programas de fiscalización, así como las medidas restrictivas y preventivas siguientes:

1. Mal uso de Programas de Fomento. Directrices que permitan vigilar, fiscalizar y sancionar a aquellas empresas que por medio de un programa de fomento realicen prácticas de fraude comercial.
2. Valoración indebida de Mercancías. Herramientas y directrices que permitan aplicar acciones correctivas a dichas conductas y generar percepción de riesgos en los contribuyentes, mediante acciones de fiscalización en materia de impuestos y comercio exterior.
3. Triangulación de Origen. Lineamientos para incrementar la percepción de riesgos entre los operadores de mercancías de comercio exterior, mediante el desarrollo de una adecuada inteligencia tributaria que permita identificar la conducta de fraude comercial y evasión fiscal.
4. Incumplimiento de Regulaciones y Restricciones No Arancelarias. Subprogramas de fiscalización que permiten la programación de auditorías para verificar el correcto cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias a que se encuentran sujetas las mercancías de importación y exportación.
5. Omisión de Impuestos y Otros Fraudes. Incrementar la percepción del riesgo entre los operadores de mercancías de comercio exterior por medio de estudios a sectores económicos, en los cuales exista duda razonable de que se estén cumpliendo las disposiciones fiscales, mediante prácticas comunes tales como el contrabando de mercancías y la informalidad.
6. Colaboración con otras instancias del Gobierno Federal. El SAT firmó, en conjunto con la Procuraduría General de la República, el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial y la Procuraduría Federal del Consumidor, el Acuerdo de Colaboración para Regular la Operación de la Mesa de Combate a la ilegalidad, que tiene como objetivo establecer las bases y acuerdos para implementar y dar seguimiento a las acciones que permitan la detección, prevención y combate a las prácticas ilegales relacionadas con mercancías de comercio exterior.

Por otra parte, al momento de la revisión, la AGACE no acreditó contar con manuales operativos en los que se encuentren normados sus procedimientos, actividades, así como la vinculación entre sus áreas y otras administraciones generales del SAT, ya que informó que sus administraciones centrales estuvieron trabajando bajo lo dispuesto en la legislación fiscal y aduanera aplicable bajo la temática que venían trabajando en las unidades administrativas en las que se encontraban adscritas.

Por lo anterior, se concluye que la AGACE estableció estrategias para la identificación de fracciones arancelarias de bienes, con objeto de determinar el comportamiento de los contribuyentes, así como integrar modelos de riesgo específicos por conducta ilícita; sin embargo, no cuenta con manuales que normen sus procedimientos y actividades.

Con el oficio núm. 103-06-2013-410, del 24 de septiembre de 2013, la entidad fiscalizada informó lo siguiente:

Por lo que respecta a que la AGACE no acreditó contar con manuales operativos en los que se encuentren normados sus procedimientos, así como la vinculación entre sus áreas con otras administraciones, el SAT proporcionó información consistente en las estrategias

generales y específicas para el desarrollo de los diversos procedimientos que fueron dados a conocer al personal de dicha administración general.

Asimismo, en relación con el desarrollo de las actividades del personal de la AGACE, el SAT proporcionó oficio mediante el cual, el Enlace Administrativo de la AGACE señala que esa área es la encargada de la concentración de la información para la elaboración del Manual de Organización Específico (MOE), en coordinación con cada una de las administraciones centrales que conforman dicha administración general, indicando cual es el estado de los descriptivos de puestos de cada administración central, así como de manera general el estado que guarda el MOE.

Con el análisis de la información proporcionada por la entidad fiscalizada, se concluye que no se atiende la observación debido a que no se acreditó que se cuente con normativa que regulen todos los procedimientos y actividades de la AGACE.

Con fecha posterior, mediante el oficio núm. 103-06-2013-460, del 22 de octubre de 2013, la entidad fiscalizada no acreditó contar con información diferente a la proporcionada anteriormente, por lo que no se atiende la observación.

#### 12-0-06E00-02-0041-01-009 **Recomendación**

Para que el Servicio de Administración Tributaria establezca normativa que regule el total de los procedimientos y actividades de la Administración General de Auditoría a Comercio Exterior, ya que se identificó que dicha administración se encuentra operando sin contar con manuales que regulen sus actividades.

#### **Resumen de Observaciones y Acciones**

Se determinó(aron) 8 observación(es), de la(s) cual(es) 1 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 7 restante(s) generó(aron): 9 Recomendación(es) y 1 Promoción(es) de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.

#### **Dictamen: con salvedad**

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere sólo a las operaciones revisadas.

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales y respecto de la muestra auditada, el Servicio de Administración Tributaria cumplió con las disposiciones normativas aplicables, excepto por los resultados que se precisan en el apartado correspondiente de este informe y que se refieren principalmente a que no utiliza el Sistema de Control de Recintos Fiscalizados (SICREFIS) como herramienta para coadyuvar en el combate a la introducción de mercancía ilícita; presentó omisión en la revisión de la información generada por las empresas de transportación marítima y de los recintos fiscalizados, con relación a la entrada, estadía y salida de la mercancía importada al país; las herramientas de Rayos X y Gamma, con las que se apoyan para hacer revisiones de los contenedores, tienen alcances limitados para la detección de mercancía ilícita; se identificaron discrepancias entre la información proporcionada por el SAT y la entregada por los recintos fiscalizados; desactualización de la normativa que regula las investigaciones

realizadas por la entidad fiscalizada en materia de introducción ilícita de mercancías y de subvaluación de precios; la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior (AGACE) no cuenta con acuerdos con otras áreas del SAT para agilizar el intercambio de información en las investigaciones realizadas por la referida administración; la entidad fiscalizada no cuenta con mecanismos para detectar precios de mercancías importadas y crear una alerta por la subvaluación; existen limitaciones en la utilización del Sistema de Análisis de Operaciones de Riesgo por Subvaluación (SAORS) respecto de los precios de referencia, y se carece de normativa que regule la operación de las áreas de la AGACE.

### **Apéndices**

#### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Verificar el registro contable de los ingresos recaudados por el pago del Impuesto General de Importación, y su correspondencia con el importe reportado en la Cuenta Pública 2012.
2. Verificar que la determinación y el cobro del Impuesto General de Importación se efectuó conforme a la normativa aplicable.
3. Verificar que los controles establecidos en las aduanas marítimas en el arribo de mercancía, estadía y salida de la aduana no presenten riesgos que faciliten la introducción ilícita de mercancía al país.
4. Verificar que los mecanismos implementados por el SAT con las empresas navieras y los recintos fiscalizados, relacionados con la vigilancia de su operación y el cumplimiento de las obligaciones fiscales, así como la entrada, estadía y salida de mercancías, sean eficientes, eficaces y que se encuentren establecidos conforme a la normativa.
5. Verificar que las gestiones realizadas por el SAT para detectar la introducción ilícita de mercancía al país se realicen con oportunidad, eficacia y conforme a la normativa.
6. Verificar que el Sistema de Análisis de Operaciones de Riesgo por Subvaluación (SAORS) implementado por el SAT sea eficiente, eficaz y que se encuentre establecido conforme a la normativa.
7. Verificar que las gestiones realizadas por el SAT relacionadas con la subvaluación de los precios de las mercancías importadas se realicen con oportunidad, eficacia y con apego a la normativa.
8. Verificar que la coordinación entre el SAT y la SE en relación con operaciones de comercio exterior sea eficiente, eficaz y que se encuentre establecida conforme a la normativa.
9. Evaluar las gestiones de control que tiene establecidos el SAT en sus áreas de auditoría de comercio exterior.

---

### *Áreas Revisadas*

En el Servicio de Administración Tributaria (SAT), las administraciones generales de Aduanas (AGA), de Servicios al Contribuyente (AGSC) y de Auditoría al Comercio Exterior (AGACE); en la Secretaría de Economía (SE), la Dirección General de Comercio Exterior.

### *Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas*

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Artículos 15, fracción III, 36, 83 y 152, de la Ley Aduanera.

Artículos 11, fracción LX, y 17, fracción III, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

Regla 3.1.1. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.

### *Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones*

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones derivadas de la auditoría practicada, encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

### *Comentarios de la Entidad Fiscalizada*

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.

En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 79, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 16, párrafo cuarto, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la entidad fiscalizada mediante diversos oficios proporcionó información; sin embargo, no se incluyó de manera íntegra ya que reiteraba en cada uno de sus oficios: "Conviene señalar, que la presente información está clasificada como reservada, de conformidad con los artículos 13, fracción V y 14, fracción V, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y 26 de su Reglamento; así como el artículos 15, fracción X, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. El incumplimiento a lo dispuesto en esta fracción será motivo del fincamiento de las responsabilidades administrativas y penales establecidas en las leyes correspondientes".