

Servicio de Administración Tributaria**Operación Aduanera e Impuestos al Comercio Exterior**

Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 14-0-06E00-02-0094

GB-091

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 2014, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera de la recaudación de estos impuestos, verificando que los procesos de cobro, fiscalización, registro contable, entero y presentación en la Cuenta Pública se realizaron conforme a la normativa aplicable; asimismo, analizar los procesos de revisión no intrusiva para facilitar el reconocimiento aduanero, y de otorgamiento, control y vigilancia de patentes aduanales; y revisar los mecanismos de control y la administración de los riesgos inherentes a dichos procesos.

Alcance

	INGRESOS Miles de Pesos
Universo Seleccionado	34,664,601.2
Muestra Auditada	7,970,720.4
Representatividad de la Muestra	23.0%

El universo de 34,664,601.2 miles de pesos corresponde a los ingresos recaudados por el Impuesto General de Importación (IGI) reportados en la Cuenta Pública, del cual se revisó el 23.0%, equivalente a 7,970,720.4 miles de pesos mediante los reportes bancarios que las instituciones financieras emitieron del IGI recaudado por ocho aduanas.

Adicionalmente, se revisaron las actividades relacionadas con el despacho aduanero mediante la revisión física en cinco aduanas, la selección se realizó considerando que cada una representa los cuatro principales medios de transporte (aéreo, terrestre, interior, y marítimo) para la importación de mercancías.

Resultados**1. Recaudación, registro contable y presentación en Cuenta Pública del Impuesto General de Importación**

A fin de verificar que los ingresos recaudados del Impuesto General de Importación (IGI), se registraron en la contabilidad y se presentaron en la Cuenta Pública 2014, se identificó que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) reportó en el Estado Analítico de Ingresos (EAI) una recaudación por 34,664,601.2 miles de pesos.

Por lo anterior, se analizaron el EAI y el Sistema Estadístico de Contabilidad (SEC), en donde se verificó que la recaudación del IGI se integró por las autoridades recaudadoras siguientes:

RECAUDACIÓN DEL IGI EN 2014 POR AUTORIDAD RECAUDADORA

(Miles de pesos)

Autoridad	Importe	% de representatividad	
		Subtotal	Total
Aduanas			
Manzanillo	8,365,292.1	24.3	
Lázaro Cárdenas	8,334,675.4	24.2	
Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM)	4,405,385.0	12.8	
Nuevo Laredo	3,608,287.2	10.5	
Veracruz	2,499,932.7	7.3	
México-Pantaco	1,851,615.7	5.4	
Otras Aduanas 1/	5,317,169.8	15.5	
Subtotal	34,382,357.9	100.0	99.19
Administraciones Locales de Recaudación (ALR)			
Norte Distrito Federal	131,320.1	48.5	
Sur Distrito Federal	31,638.1	11.7	
La Paz	25,966.2	9.6	
Guadalupe	19,992.4	7.4	
Otras ALR 2/	61,857.7	22.8	
Subtotal	270,774.5	100.0	0.78
Entidades Federativas			
Estado de México	4,767.6	41.6	
Distrito Federal	2,713.5	23.7	
Guanajuato	1,941.4	16.9	
Otras entidades federativas 3/	2,046.3	17.8	
Subtotal	11,468.8	100.0	0.03
Total	34,664,601.2		100.0

FUENTE: Recaudación del IGI en 2014, que el SAT reportó en el EAI y el SEC.

1/ Se integra de 43 aduanas.

2/ Se integra de 62 ALR.

3/ Se integra de 10 entidades federativas.

Como se muestra en el cuadro anterior, el 99.19% de la recaudación del IGI se obtuvo por las aduanas del país, y el 0.81% se obtuvo de 66 Administraciones Locales de Recaudación (ALR) y 13 entidades federativas.

Por lo anterior, se comprobó que los ingresos recaudados del IGI se registraron en la contabilidad y que lo reportado en Cuenta Pública se correspondió con los Resúmenes de Ingresos Ley emitidos por las 66 ALR y los Resúmenes de Operaciones de Caja (ROC) enviados por las 49 aduanas y las 13 entidades federativas.

Asimismo, se verificó que la recaudación del IGI por 34,664,601.2 miles de pesos se integró de 34,250,382.6 miles de pesos por concepto de "Ad Valorem" (pago del IGI por personas físicas y morales) que representó el 98.8% y de 414,218.6 miles de pesos, equivalente al 1.2% que correspondió principalmente a: contribuciones por la aplicación de tratados internacionales de libre comercio; la regularización de automóviles usados de procedencia extranjera; importaciones temporales por tiempo limitado para su retorno al extranjero, e importaciones realizadas por el sector público.

Adicionalmente, se verificó que la Administración Central de Investigación Aduanera (ACIA) adscrita a la Administración General de Aduanas (AGA) del SAT es la encargada de realizar la contabilidad de los ingresos recaudados por las 49 aduanas, mediante el Sistema Integral de

Contabilidad Aduanera (SICA), el cual concilia los pagos de los impuestos de comercio exterior recibidos por las instituciones financieras con los pedimentos de importación registrados en el Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI).

A fin de verificar que la información reportada por las instituciones financieras se correspondió con lo reportado en los ROC, se solicitaron a la ACIA los reportes bancarios del SICA conciliados con los pagos de los impuestos de los pedimentos de importación recibidos por las instituciones financieras, de las aduanas y meses siguientes:

INFORMACIÓN DEL SICA CONCILIADA CON LOS REPORTES BANCARIOS, 2014

(Miles de pesos)

Aduana	Meses revisados	Importe recaudado
Aduana 1	abril, septiembre y octubre	2,317,586.5
Aduana 2	enero, marzo y septiembre	1,991,854.9
Aduana 3	febrero, septiembre, octubre y noviembre	1,508,450.5
Aduana 4	junio, julio y septiembre	855,625.0
Aduana 5	enero, marzo y octubre	644,648.2
Aduana 6	abril, mayo y octubre	515,153.4
Aduana 7	marzo, octubre y noviembre	137,165.1
Aduana 8	abril, mayo y diciembre	236.8
	Total	7,970,720.4

FUENTE: Reportes emitidos del SICA proporcionados por la ACIA.

Con el análisis, se comprobó que la recaudación del IGI que la ACIA reportó en los ROC se correspondió con la información conciliada en el SICA.

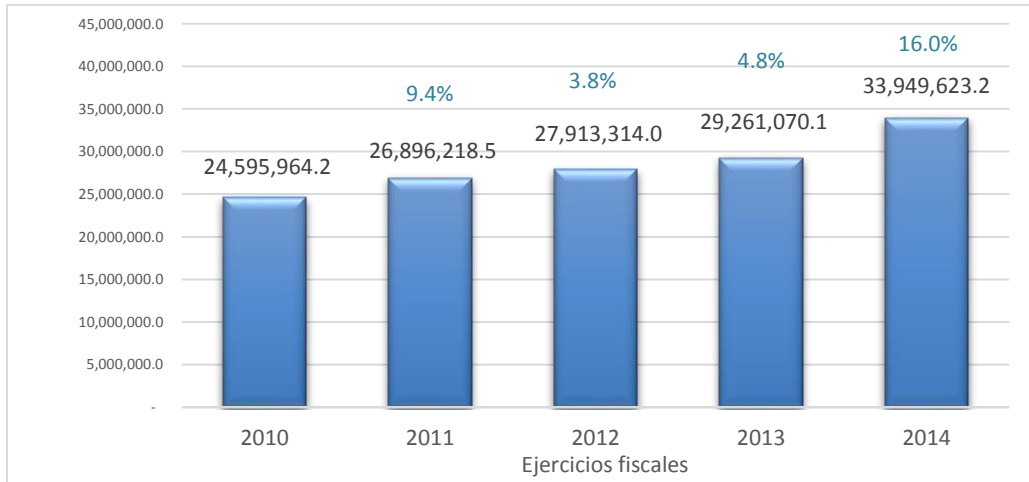
Asimismo, se verificó que la Administración General de Servicios al Contribuyente (AGSC) del SAT, encargada de realizar el registro contable de los ingresos recaudados para su presentación en Cuenta Pública, realizó de forma mensual reuniones con la ACIA con objeto de verificar la información que esta última reportó en los ROC de los conceptos recaudados por las operaciones de comercio exterior. Lo anterior, se comprobó con las 12 minutas y el anexo de los impuestos verificados, suscritas por ambas administraciones en 2014.

También, se verificó que la recaudación del IGI en 2014 por 34,664,601.2 miles de pesos se disminuyó por las devoluciones en efectivo y las clasificaciones virtuales por 503,427.0 miles de pesos y 211,551.0 miles de pesos, respectivamente; por lo tanto la recaudación neta del impuesto en el ejercicio fue de 33,949,623.2 miles de pesos.

Por otra parte, se analizó el comportamiento de la recaudación del IGI en los últimos cinco ejercicios fiscales, el cual se muestra en la gráfica siguiente:

RECAUDACIÓN DEL IGI, 2010-2014

(Miles de pesos)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con los EAI de los ejercicios 2010 al 2014.

Como se aprecia en la gráfica anterior, la recaudación neta del IGI se ha incrementado en promedio 8.5% en los últimos cuatro años debido, principalmente, al aumento de las importaciones; sin embargo, el incremento del ejercicio de 2013 a 2014 fue el más representativo con 11.2 puntos porcentuales.

Se concluye que la recaudación neta del IGI por 33,949,623.2 miles de pesos se registró contablemente y se presentó en la Cuenta Pública de 2014 conforme a lo señalado en la normativa.

2. Padrón de Importadores

A fin de verificar que los contribuyentes que realizaron importaciones de mercancías en 2014 estaban registrados en los padrones de importadores como lo establece el artículo 59, fracción IV, de la Ley Aduanera se solicitaron al Servicio de Administración Tributaria (SAT) los padrones de importadores (general y por sector específico) vigentes al 31 de diciembre de 2014. De su análisis se identificó que al cierre del ejercicio en su conjunto se integraban de 92,400 importadores, de los cuales el 98.0% equivalente a 90,564 importadores pertenecían al padrón general, y el 2.0% restante, equivalente a 1,836 importadores a los padrones de sectores específicos de: productos químicos, calzado, cigarros, radiactivos y nucleares, armas de fuego y sus partes refacciones, accesorios y municiones.

Se compararon los Registros Federales de Contribuyentes (RFC) de los padrones con los registrados en los pedimentos tramitados en el ejercicio, de su análisis se identificó que 24,917 personas físicas y morales realizaron 716,997 importaciones con valor comercial de 100,448,403.4 miles de pesos sin estar inscritos en los padrones de importadores vigentes al 31 de diciembre de 2014.

Al respecto, se identificó que las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior (RCGMCE) señalan el uso de cinco RFC genéricos y la Clave Única de Registro Poblacional (CURP) para la importación de mercancías sin estar inscritos en los padrones de importadores.

Considerando lo antes expuesto, se verificó que de las 24,917 personas físicas y morales observadas, 18,780 utilizaron RFC genéricos o la CURP conforme a lo establecido en las RCGMCE, y los 6,137 RFC de personas morales restantes realizaron 429,290 importaciones con valor comercial de 43,776,550.4 miles de pesos en 2014 sin estar inscritos en los padrones de importadores.

Lo anterior, se hizo del conocimiento de la entidad fiscalizada la cual informó que 587 contribuyentes estuvieron registrados en los padrones de importadores durante el ejercicio, pero fueron dados de baja antes del 31 de diciembre de 2014, por lo que no fueron incluidos en la información proporcionada a este Órgano de Fiscalización Superior de la Federación; respecto a 5,550 RFC indicó que las RCGMCE contemplan excepciones para realizar importaciones sin estar inscritos en los padrones de importadores, y proporcionó un archivo electrónico en el que señaló dichas excepciones. Adicionalmente, informó que como control utiliza el sistema “Validador de Operaciones de Comercio Exterior” para verificar la información de los pedimentos, entre la que se encuentra comprobar que el RFC de los importadores esté registrado en los padrones, situación que se comprobó en las instalaciones de una empresa prevalidadora mediante la simulación de validación de diversos pedimentos con RFC que no estaban inscritos en los padrones, en donde se verificó que el sistema no permitió continuar con el trámite para la importación de mercancías.

Por otra parte, se verificó que en 2014 la Administración Central de Investigación Aduanera (ACIA) realizó actividades de fiscalización en las que identificó a 50 importadores que presentaron documentación falsa e informaron proveedores en el extranjero que no existían, por lo que solicitó a la Administración Central de Identificación al Contribuyente (ACIC) la suspensión de éstos en los padrones de importadores.

Se comprobó que 40 de los 50 importadores estaban dados de baja de los padrones al 31 de diciembre de 2014, de los 10 importadores restantes se verificó que el SAT dio de baja a 7 importadores de 10 a 14 meses posteriores a la fecha en que la ACIA solicitó a la ACIC las bajas de los padrones, y que 3 importadores a la fecha de la integración de este informe seguían vigentes en los padrones, estatus que fue verificado en el sistema denominado “Visual Appeal”.

Al respecto, el SAT informó y documentó que de los 3 importadores que no fueron suspendidos:

- 1 fue dado de baja en julio de 2015.
- A 1 la ACIC no lo dio de baja debido a que la información que la ACIA envió no ameritaba la baja del importador en los padrones.
- Del último importador la ACIC informó a la ACIA que no procedió a su baja, debido a que la última omitió enviarle la documentación que acreditaba la irregularidad. Al respecto, la ACIA solicitó a la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior su fiscalización. Adicionalmente, la entidad fiscalizada señaló que no realizó las solicitudes de baja de los 8 importadores de manera inmediata, debido a que de conformidad con lo establecido en las RCGMCE se llevaron a cabo los procedimientos aplicables a cada causal y que las bajas las realizó hasta que se emitieron las resoluciones respectivas, en 2015.

Por otra parte, se identificó que 6 de los 8 contribuyentes observados realizaron 365 importaciones por 29,852.9 miles de pesos al 31 de diciembre de 2014, posteriores a las solicitudes de baja, por lo que existe la presuntiva de que dichas importaciones estén en los supuestos que la ACIA observó y que originaron la baja de los importadores de los padrones.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, el SAT informó que no realizó órdenes de embargo precautorio a las mercancías de los importadores observados, debido a que no se actualizaron las causales establecidas en el artículo 151 de la Ley Aduanera, sin embargo, la observación se mantiene ya que la entidad fiscalizada no documentó las actividades que realizó para descartar la presuntiva en las importaciones que los contribuyentes realizaron posteriores a su solicitud de baja.

Finalmente, se analizaron los pedimentos de importación tramitados en 2014, en donde se identificó que las mercancías fueron importadas bajo los seis regímenes aduaneros en cumplimiento del artículo 91 de la Ley Aduanera, como se muestra a continuación:

IMPORTACIONES REALIZADAS EN 2014, POR RÉGIMEN ADUANERO

(Miles de pesos)

Núm.	Régimen Aduanero	Importaciones	% de Representatividad	Valor Comercial ^{1/}	% de Representatividad
1	Definitivo de importación	4,848,768	72.43	2,713,324,778.1	35.63
2	Temporal de importación para empresas con programa IMMEX	1,040,737	15.55	3,511,687,134.3	46.11
3	Depósito Fiscal	356,341	5.32	1,004,956,436.9	13.20
4	Temporal de importación para retornar al extranjero en el mismo estado.	329,456	4.92	295,321,566.1	3.88
5	Tránsito	118,765	1.77	87,864,022.8	1.15
6	Recinto Fiscalizado Estratégico	559	0.01	2,228,968.8	0.03
	Total	6,694,626	100.00	7,615,382,907.0	100.00

FUENTE: Base de datos de los pedimentos de importados en 2014, proporcionada por el SAT.

1/ Precio pagado por las mercancías.

Como se aprecia en el cuadro anterior, el régimen de importación definitiva representó el 72.43% del número de las importaciones realizadas en 2014, dicho régimen corresponde a la entrada de mercancías para permanecer en el territorio nacional por tiempo ilimitado, y que el régimen temporal de importación para empresas con programa IMMEX (Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación) representó el 46.11% del valor comercial, régimen que permite importar temporalmente los bienes necesarios para ser utilizados en un proceso industrial o de servicio destinado a la elaboración, transformación o reparación de mercancías de procedencia extranjera.

Se concluye que la entidad fiscalizada no acreditó las actividades para descartar la presuntiva de que 365 importaciones que 6 contribuyentes realizaron por 29,852.9 miles de pesos al 31 de diciembre de 2014, posteriores a las solicitudes de baja de los padrones, estuvieron en los supuestos que las originaron.

14-0-06E00-02-0094-01-001 **Recomendación**

Para que el Servicio de Administración Tributaria, por conducto de la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior, analice a seis contribuyentes que realizaron 365 importaciones por 29,852.9 miles de pesos al 31 de diciembre de 2014, posteriores a las solicitudes de baja de los padrones, con objeto de descartar la presuntiva de que dichas importaciones están en los supuestos que la Administración Central de Investigación

Aduanera identificó y que originaron su baja de los padrones para que, en su caso, ejerza las facultades de comprobación correspondientes.

3. Actividades de prevalidación en el proceso de importación

Con objeto de verificar que las actividades de prevalidación electrónica de datos (prevalidación) en el proceso de importación de mercancías se realizaron conforme a la normativa, se analizaron la Ley Aduanera, las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior (RCGMCE) y el Manual de Operación Aduanera (MOA) vigentes en 2014, en lo referente a la autorización para la prestación del servicio y las actividades de prevalidación. De su análisis se identificó lo siguiente:

I. Autorización para la prestación del servicio de prevalidación

El SAT informó que al 31 de diciembre de 2014 estaban vigentes 25 empresas prevalidadoras, por lo que se solicitaron los expedientes para verificar que las autorizaciones para prestar el servicio fueron otorgadas en cumplimiento de la regla 1.8.1 de las RCGMCE. De la revisión a los expedientes se obtuvieron los resultados siguientes:

- a) 13 no incluyeron la propuesta técnica de la descripción de la infraestructura y el diagrama de conectividad.
- b) 2 no tenían el documento de acreditación de la conectividad para validar sus pedimentos.
- c) 10 cumplieron con la totalidad de los requisitos establecidos.

Lo anterior, se hizo del conocimiento a la entidad fiscalizada, la cual informó que los documentos faltantes en los expedientes de las 15 prevalidadoras no estaban incluidos debido a que, en los años en que se les otorgó la autorización no se encontraban establecidos como requisitos en las RCGMCE, sin embargo, proporcionó la documentación soporte que era la equivalente a dicha información en los periodos en que se les otorgó la autorización.

II. Actividades de prevalidación

Se identificó que las actividades de prevalidación inician con el análisis de los datos asentados en los pedimentos que realizan las empresas con objeto de verificar que dichos documentos cumplieron con los criterios sintácticos, catalógicos, estructurales y normativos señalados en el artículo 16-A de la Ley Aduanera, y en caso de no detectar errores de llenado iniciaron la validación del pedimento mediante su registro en el Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI) del SAT, lo cual permitió que el importador realizara el pago de las contribuciones correspondientes y se presentara en el mecanismo de selección automatizado de la aduana para realizar la importación de sus mercancías.

A fin de verificar el número de pedimentos prevalidados que las empresas realizaron en 2014, se solicitó al SAT la información de los pedimentos tramitados en el ejercicio, de su análisis se identificó que de un total de 6,694,626 pedimentos tramitados, el 64.0% equivalente a 4,281,573 de pedimentos fueron prevalidados por la "Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana, A.C.", y los 2,413,053 pedimentos restantes fueron prevalidados por 23 empresas.

Asimismo, se identificó que la prevalidadora "Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo de los Estados Unidos Mexicanos" no reportó operaciones en 2014, lo que contraviene lo establecido en la fracción I de la regla 1.8.2 de las RCGMCE, la cual establece que, quienes obtengan la autorización para prestar el servicio de prevalidación

deben cumplir con el mismo de forma continua e ininterrumpida en los términos señalados en la autorización.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, el SAT documentó que la prevalidadora observada renunció a sus derechos de autorización en octubre de 2015, por lo que está en trámite de cancelación.

Adicionalmente, documentó que las autorizaciones de prevalidación otorgadas en 2015, establecen que, en caso, de que la empresa deje de prestar los servicios de prevalidación por más de un mes natural sin causa justificada, será motivo de cancelación de la autorización; por lo anterior, la observación se solventa.

Por otra parte, se verificó que las empresas en el proceso de prevalidación tienen como actividad identificar las mercancías importadas con precios unitarios menores a los de referencia (precios de materia prima o de producción determinados por el SAT conjuntamente con los Sectores Industriales y por la Secretaría de Economía), si los precios declarados son inferiores, la prevalidadora marca el pedimento para que el SAT realice las gestiones correspondientes y determine si las mercancías serán sujetas de revisión física.

Al respecto, el SAT informó que en 2014 las prevalidadoras reportaron 29,533 pedimentos con precios inferiores a los de referencia; las actividades que la entidad fiscalizada realizó para confirmar y dar seguimiento a los pedimentos reportados se revisaron en los resultados 6 y 7 de este informe, mediante los Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera y los actos de fiscalización que el SAT realizó en 2014.

Se concluye que el SAT otorgó la autorización de prestación de servicios a 25 empresas prevalidadoras conforme a lo señalado en la normativa y que, en 2015, estableció en las autorizaciones otorgadas a las empresas, una cláusula de cancelación por dejar de prestar los servicios por más de un mes natural sin causa justificada.

4. Alertas emitidas por riesgos identificados en la importación de mercancías

A fin de verificar que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) realizó el análisis de riesgos en la importación de mercancías en 2014 conforme a la normativa, se identificó que la entidad fiscalizada tiene dentro de sus funciones de comercio exterior prevenir y combatir conductas ilícitas, las cuales realizó mediante el análisis de riesgos de las operaciones de comercio exterior asociadas a los importadores y agentes aduanales para la revisión de sus mercancías en las aduanas.

Asimismo, se identificó que el SAT emitió alertas catalogadas como centrales e internas que se determinaron de la forma siguiente:

I. Alertas Centrales

En noviembre de 2012, el SAT creó un centro de inteligencia para realizar análisis de riesgos de las operaciones de comercio exterior asociados a la seguridad nacional y a las prácticas ilegales relacionadas a las operaciones marítimas, terrestres, de pasajeros y de carga aérea que causan un perjuicio al Fisco Federal.

Como parte de la auditoría, se visitaron las instalaciones del centro en las que se observaron las actividades de inteligencia y se identificaron áreas de oportunidad en el uso de la infraestructura tecnológica instalada para la identificación de riesgos en las operaciones de comercio exterior.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, el SAT informó que está en espera del presupuesto del ejercicio fiscal 2016 para

cubrir las necesidades de cada área del centro; sin embargo, la observación se mantiene debido a que la entidad fiscalizada no proporcionó la estrategia a seguir para atender las áreas de oportunidad determinadas por este Órgano de Fiscalización Superior de la Federación.

Asimismo, se solicitaron al SAT las alertas que el centro emitió en 2014, mismas que ascendieron a 2,923 relacionadas a riesgos de propiedad intelectual, seguridad nacional, mercancía ilícita y de salud, entre otras, las cuales fueron enviadas principalmente a seis aduanas para su seguimiento.

Adicionalmente, se verificó que el centro no tiene establecidos manuales de operación, normas, reglas y procedimientos que regulen las actividades de inteligencia, manejo de información confidencial, seguimiento a los riesgos identificados y la comunicación con las áreas encargadas de dar seguimiento a las alertas, lo que puede repercutir en el cumplimiento y control de las actividades desempeñadas por el centro.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, el SAT informó que con las modificaciones a su Reglamento está en proceso de elaboración de los manuales, diagramas y demás protocolos de acción aplicables al centro; asimismo, indicó que para el registro, atención, recepción y seguimiento de las alertas se están actualizando las estrategias de operación; sin embargo, se mantiene la observación debido a que la entidad fiscalizada no documentó lo informado.

Por otra parte, se verificó que el SAT emitió alertas centrales como resultado del análisis de riesgos asociadas a mercancías, importadores y agentes aduanales, las cuales generó con apoyo de diversos sistemas, en donde se identificó que contenían información fiscal y de operaciones de comercio exterior obtenida de las bases de datos institucionales de la entidad fiscalizada.

II. Alertas Internas

Durante las revisiones a cinco aduanas se verificó que realizaron el análisis de las operaciones de comercio exterior, como resultado éstas identificaron riesgos asociados a las mercancías, importadores y agentes aduanales que generaron la emisión de alertas adicionales a las centrales; y que utilizaron sistemas informáticos para dar seguimiento a la mercancía alertada en el proceso de despacho aduanero, los resultados se indican a continuación:

- Dos aduanas utilizaron una herramienta tecnológica, la cual al momento de que los pedimentos se sometían al mecanismo de selección automatizado analizó e indicó las calificaciones de riesgo de las alertas asociadas, y en función de los resultados, el personal realizó las revisiones y seguimientos instruidos de forma verbal en ambas aduanas. Asimismo, se comprobó que las dos aduanas registraron en dicha herramienta las alertas internas y centrales.
- Dos aduanas utilizaron una herramienta tecnológica la cual, al momento de que los pedimentos eran sometidos al mecanismo de selección automatizado, analizaba de forma automática las alertas locales y centrales asociadas en los mismos para que en función de los resultados el personal diera seguimiento.
- Una aduana no cuenta con un sistema informático para el registro de los riesgos, se observó que las alertas emitidas fueron dadas a conocer mediante notas impresas al personal del mecanismo de selección automatizado, quienes las colocaron en su área de trabajo para verificar de forma manual si los pedimentos de las mercancías estaban asociados a las alertas informadas.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, el SAT proporcionó la solicitud de liberación a nivel nacional del Módulo de Operativos Locales e Integración del Módulo Gamma que forma parte del sistema denominado Modelo de Administración Tributaria de Comercio Exterior (MATCE), con el cual se dará seguimiento a las alertas en función de los resultados que determine el semáforo del sistema.

- Se verificó que las cinco aduanas revisadas no tienen establecidos manuales de operación, normas, reglas y procedimientos que regulen las actividades de inteligencia, manejo de información confidencial, seguimiento, control y registro de las alertas en los sistemas.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares, el SAT proporcionó los “Lineamientos de Análisis de Información Anticipada” vigentes a partir de 2011, que las aduanas marítimas utilizan para el análisis de riesgos, sin embargo, no documentó la normativa aplicable a las operaciones que realizan las aduanas terrestres, aéreas e internas, por lo que se mantiene la observación.

Se concluye que existen áreas de oportunidad en el uso de la infraestructura tecnológica instalada para la identificación de riesgos en las operaciones de comercio exterior, y que el centro de inteligencia y las aduanas terrestres, aéreas e internas no tienen establecidos manuales de operación, normas, reglas y procedimientos que regulen las actividades de inteligencia, manejo de información confidencial, seguimiento, control y registro en los sistemas de las alertas emitidas por el análisis de riesgos.

14-0-06E00-02-0094-01-002 **Recomendación**

Para que el Servicio de Administración Tributaria desarrolle e implemente los manuales de operación, normas, reglas y procedimientos que regulen las actividades que realizan las áreas estratégicas encargadas del análisis de riesgos de las operaciones de comercio exterior; ya que durante la auditoría se identificó que el centro de inteligencia y las aduanas terrestres, aéreas e internas no tienen normativa que regule dichas actividades.

14-0-06E00-02-0094-01-003 **Recomendación**

Para que el Servicio de Administración Tributaria evalúe establecer una estrategia para el uso de la infraestructura tecnológica instalada para la identificación de riesgos en las operaciones de comercio exterior, a fin de coadyuvar en una mayor identificación de riesgos en las aduanas; ya que durante la auditoría se identificaron áreas de oportunidad en el uso de la infraestructura tecnológica instalada para la identificación de riesgos en las operaciones de comercio exterior.

5. Despacho aduanero de las mercancías y el uso de los equipos de revisión no intrusiva

A fin de verificar que las aduanas realizaron las actividades del despacho aduanero de mercancías conforme a la normativa, así como los controles establecidos y los resultados obtenidos por el uso de la tecnología no intrusiva, se seleccionaron cinco aduanas considerando que cada una éstas representa los cuatro principales medios de transporte: terrestre, interior, aéreo y marítimo, y el volumen de la recaudación del Impuesto General de Importación (IGI) reportado en 2014, que en su conjunto ascendió a 17,623,728.5 miles de

pesos, que representó el 51.9% del total neto recaudado en el ejercicio por 33,949,623.2 miles de pesos.

La revisión consistió en la verificación física de: las actividades previas y durante el mecanismo de selección automatizado¹ de las mercancías de importación; la identificación de riesgos; la utilización de los sistemas informáticos; el uso de la tecnología para las revisiones no intrusivas; las revisiones físicas efectuadas por el personal en el reconocimiento aduanero², y el funcionamiento de las cámaras de seguridad. Los resultados se indican a continuación:

I. Revisiones físicas previas al mecanismo de selección automatizado.

Se verificó que el personal de las aduanas realizó revisiones físicas a las mercancías en los recintos fiscalizados previas a su despacho a fin de descartar la existencia de mercancía ilícita, las revisiones se originaron por: las alertas emitidas por las áreas de análisis de riesgos, las solicitudes de revisión de otras autoridades competentes, y las revisiones que los agentes aduanales realizaron en los recintos fiscalizados (reconocimiento previo) para verificar la mercancía que incluirían en los pedimentos. Por lo anterior, se realizaron las actividades siguientes:

- Se presenciaron las revisiones previas que el personal de dos aduanas realizaron en cuatro recintos fiscalizados de los 26 ubicados en dichas aduanas; se verificó que las revisiones se originaron por las alertas emitidas.

En las revisiones, el personal de las aduanas verificó la mercancía con apoyo de un binomio (verificador y canino), y al término registraron en una herramienta tecnológica la descripción de las mercancías, anomalías identificadas, actividades realizadas, soporte fotográfico, rayos X y el número de candado fiscal.

- En una aduana se identificó que no realizan revisiones físicas previas, debido a que las mercancías al momento de ser introducidas a los recintos fiscalizados fueron revisadas por tres equipos de revisión no intrusiva para descartar la existencia de mercancía ilícita.
- En una aduana se presenció la verificación física de mercancías por parte del personal y se consultaron 14 alertas emitidas para mercancía con posibles irregularidades en materia de propiedad intelectual identificada en 14 contenedores, así como el control y seguimiento que la aduana realizó, en donde se verificó que 9 de los 14 contenedores se sometieron al mecanismo de selección automatizado y los 5 restantes seguían bajo el resguardo del recinto fiscalizado. De los 9 contenedores se verificó que 4 fueron sujetos de reconocimiento aduanero y 5 obtuvieron desaduanamiento libre³, de estos últimos la aduana aplicó a 4 contenedores Ordenes de Verificación de Mercancías en Transporte (OVT⁴) y al contenedor restante la aduana le permitió la salida aun cuando estaba alertado en el sistema, situación que se hizo del conocimiento de la entidad fiscalizada la cual documentó que no emitió una

¹ Mecanismo que determinará si las mercancías se someterán a reconocimiento aduanero.

² Examen de las mercancías, así como de sus muestras que llevan a cabo las autoridades aduaneras para allegarse de elementos que ayuden a cerciorarse de la veracidad de lo declarado ante la autoridad aduanera, así como del cumplimiento de las disposiciones que gravan y regulan la entrada o salida de mercancías del territorio nacional.

³ La mercancía no se sometió a reconocimiento aduanero, por lo que las aduanas permitieron la salida.

⁴ El personal de la aduana inicia el proceso de revisión de la mercancía a fin de descartar cualquier irregularidad.

OVT al contenedor debido a que la marca no estaba registrada en el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.

- Por último, se comprobó que en una aduana no se realizan revisiones físicas previas a las mercancías, debido a que la importación de mercancías se realiza de forma inmediata posterior al cruce de la línea fronteriza con Estados Unidos de América (EUA), por lo que la aduana no recibe información previa de las mercancías antes de someterlas al mecanismo de selección automatizado.

II. Uso de la tecnología no intrusiva para la revisión de mercancías antes de someterlas al mecanismo de selección automatizado.

Durante las visitas a las aduanas se verificó que:

- Dos aduanas utilizaron equipos portátiles de revisión no intrusiva para verificar los contenedores durante el proceso de descarga de los buques.

En una de las dos aduanas se identificó que sólo cuenta con cinco personas para operar tres equipos de revisión no intrusiva portátiles, sin embargo, se requieren ocho personas por turno, lo anterior origina que la aduana no utilice la infraestructura instalada para las revisiones no intrusivas.

Al respecto, el SAT documentó que actualmente están certificadas 9 personas para operar los equipos, con el análisis de la información entregada se identificó que 5 recibieron cursos para su certificación posteriores a la inspección física que este Órgano de Fiscalización Superior de la Federación llevó a cabo.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la entidad fiscalizada documentó la autorización para que adicionalmente 12 personas de la aduana se capaciten para operar los equipos no intrusivos en su capacidad instalada.

Adicionalmente, se verificó que ambas aduanas utilizaron equipos de revisión no intrusiva fijos con los cuales analizaron las características de los transportes y las mercancías, para verificar durante el proceso del mecanismo de selección automatizado que los datos (descripción de la mercancía y el transporte) reportados en el pedimento se correspondían con los registrados en los equipos no intrusivos.

En el caso de una aduana se observó que un equipo de revisión no intrusiva utilizado para el análisis de los contenedores vacíos (contenedores que retornan al país, una vez realizada la exportación de mercancías) no estaba en funcionamiento desde agosto de 2014, lo que originó que los transportistas de ese carril se incorporaran a los de carga, saturando la ruta fiscal (vialidad de circulación obligatoria de las mercancías de comercio exterior).

Como resultado de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares, el SAT informó que el equipo observado es propiedad de la Administración Portuaria Integral (API), por lo que ésta es la responsable de darle mantenimiento; asimismo, documentó las solicitudes que el administrador de la aduana ha realizado al director general de la API para que el equipo sea sustituido.

- Una aduana utilizó tres equipos de revisión no intrusiva para descartar la existencia de mercancía ilícita.
- En una aduana se verificó que no cuenta con equipos de tecnología no intrusiva para las revisiones de los contenedores transportados vía ferrocarril, debido a que es una aduana interior que recibe mercancías de cuatro aduanas, las cuales realizaron la revisión de los contenedores desde su llegada, por lo que la aduana únicamente realizó revisiones físicas.
- Una aduana sólo cuenta con un equipo de revisión no intrusiva que utilizó para la revisión de contenedores vacíos. Respecto a los contenedores que introducen mercancías al país, se observó que la aduana únicamente los revisaba cuando se les determinaba reconocimiento aduanero como resultado del mecanismo de selección automatizado.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares, el SAT informó que para la instalación de equipos o la alternancia en su uso, se debe considerar el espacio disponible en la aduana, el cual es limitado, razón por lo que sólo cuenta con un equipo para la revisión de contenedores vacíos y otro para los de carga, y por su ubicación no se pueden utilizar de forma alterna en ambas actividades; sin embargo, la observación se mantiene, debido a que la entidad fiscalizada no informó y documentó los mecanismos de control y operación que tiene establecidos para mitigar el riesgo de que los contenedores con carga que no son revisados no introduzcan mercancías ilícitas.

III. Mecanismo de selección automatizado

Durante las visitas a cinco aduanas, se verificó en los módulos del mecanismo de selección automatizado, lo siguiente:

- En cuatro aduanas se identificó que al momento de que los operadores validaban los pedimentos se activaban de manera automática las pantallas de los sistemas de riesgos para detectar alertas asociadas a éstos.
- Los resultados obtenidos del mecanismo fueron:
 - a. Rojo: la mercancía se sometía a reconocimiento aduanero.
 - b. Verde: desaduanamiento libre.
 - c. Reconocimiento aduanero no intrusivo: la mercancía se sometía a revisión no intrusiva mediante el equipo de Rapiscan⁵.

Este último resultado sólo lo generaron tres aduanas ya que cuentan con equipos de Rapiscan.

IV. Reconocimiento Aduanero

El proceso de reconocimiento aduanero se inició con el resultado rojo del mecanismo de selección automatizado, en este proceso los verificadores (personal de las aduanas) revisaron las mercancías para cerciorarse de la veracidad de lo declarado, y el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los importadores y agentes aduanales.

⁵ Equipo de alta tecnología de rayos X de escaneo no intrusivo.

En la revisión se comprobó que los verificadores realizaron el examen físico de las mercancías con las actividades siguientes:

- Verificaron la información del transporte, contenedor, candados y sellos fiscales.
- Realizaron el conteo de la mercancía.
- Compararon las fracciones arancelarias de las mercancías declaradas en los pedimentos por los importadores, con las establecidas en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación (Ley del IGI).
- Utilizaron tecnología no intrusiva portátil para escanear las mercancías de difícil identificación (químicos y polvos) con objeto de descartar la existencia de mercancías ilícitas.
- Tomaron muestras para ser analizadas por la Unidad Técnica de Asesoría y Muestreo del SAT.
- Utilizaron binomios para detectar mercancía ilícita.

V. Uso del equipo de Rapiscan (tecnología no intrusiva) para facilitar el reconocimiento aduanero de mercancías.

Durante las visitas a tres aduanas se verificó que tienen cuatro equipos de Rapiscan para facilitar la revisión de las mercancías y los transportes, mediante el escaneo no intrusivo, con objeto de descartar la existencia de mercancía ilícita.

Por lo anterior, se analizó el contrato de prestación de servicios, suscrito entre el SAT y Rapiscan Systems Inc., el cual establece que este último prestará los servicios siguientes:

- Realizará la revisión de mercancías que se encuentran al interior de medios de transporte de carga.
- La generación, procesamiento, administración, transmisión, análisis e interpretación de imágenes derivadas del escaneo no intrusivo de los transportes.

Asimismo, se estableció que Rapiscan deberá contar con una estructura de personal capacitado y suficiente para proporcionar los servicios antes señalados.

Con lo anterior, se comprobó en las visitas a las aduanas que el personal de Rapiscan operaba los equipos para realizar los escaneos de los contenedores, y que los resultados del análisis a las imágenes fueron visualizados por el personal del SAT en las aduanas en los tableros de semáforos.

Adicionalmente, se solicitó al SAT la relación de las aduanas que tienen equipos de Rapiscan y las alertas que generaron en 2014, al respecto la entidad fiscalizada informó la ubicación de los equipos en las aduanas del país y los resultados obtenidos de 425,243 escaneos de imágenes.

VI. Cámaras de seguridad en las aduanas

Se verificaron las cámaras instaladas en las aduanas, su funcionamiento y monitoreo, en donde se comprobó que están ubicadas de forma estratégica, que sólo está operando el 65.6% de la infraestructura instalada, y que la capacidad operativa y tecnológica destinadas

para el monitoreo es limitada; asimismo, se observó que el SAT no tiene establecida una estrategia para las actividades de monitoreo.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, el SAT documentó el proceso de la Licitación Pública Nacional número LA-006E0001-N93-2015 del Proyecto de Integración Tecnológica Aduanera, licitación que se verificó en la página “Compranet” de la Secretaría de la Función Pública. El proyecto contempla la sustitución de la infraestructura, suministro y configuración de los servidores de video, hardware y software; con dicho proyecto la entidad fiscalizada espera tener una cobertura de 9,875 cámaras digitales e implementar hasta 4,561 cámaras nuevas. Cabe señalar que el fallo de la licitación está programado para el mes de febrero de 2016.

Adicionalmente, se identificó que de conformidad con lo establecido en el artículo 15, fracción III, de la Ley Aduanera se señala que el SAT, por conducto de sus aduanas, deberá contar con cámaras de circuito cerrado en los recintos fiscalizados en las áreas en que se ubiquen las mercancías abandonadas a favor del Fisco Federal.

Con lo anterior, se revisó la transmisión de imágenes por parte de los recintos fiscalizados en las cinco aduanas visitadas.

Se concluye que existen diversas áreas de oportunidad en las operaciones de despacho aduanero, debido a que se identificaron deficiencias de control durante las visitas efectuadas a las aduanas, entre las que se encuentran: la no utilización de los equipos de tecnología no intrusiva por dos aduanas, asignados a las revisiones de contenedores debido a la limitada capacidad operativa para operarlos, el no funcionamiento de los equipos y el uso de equipos para la revisión de contenedores vacíos; y la no detección de actividades ilícitas en los puntos críticos de las actividades realizadas por las aduanas.

14-0-06E00-02-0094-01-004 **Recomendación**

Para que el Servicio de Administración Tributaria evalúe la conveniencia de homologar los mecanismos de operación y control establecidos en las aduanas del país, respecto de las revisiones de mercancías mediante equipos de tecnología no intrusiva; lo anterior, debido a que durante la auditoría se observó que en una aduana los contenedores con mercancías son revisados sólo si se les determina reconocimiento aduanero en el mecanismo de selección automatizado, mientras que en otras tres aduanas utilizan equipos de tecnología no intrusiva para la revisión de las mercancías que se introducen al país.

6. Determinación y cobro de los Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera

A fin de verificar que las actividades que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) realizó en 2014 para la determinación, seguimiento y cobro de los Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera (PAMA's) se efectuaron conforme a la normativa, se analizaron los artículos 150 y 151 de la Ley Aduanera que señalan que las autoridades determinarán los PAMA's como resultado de las irregularidades identificadas en el reconocimiento aduanero, entre las que se encuentran:

- La importación de mercancías prohibidas.
- El incumplimiento de normas oficiales mexicanas y la omisión en el pago de cuotas compensatorias.

- Identificación de mercancías no declaradas y excedentes en más de un 10.0% del valor total declarado en el pedimento.
- Declarar datos falsos o inexistentes del proveedor e importador.
- Importación de mercancías subvaluadas en un 50.0% o más, que se determina al comparar el valor de las mercancías con otras idénticas o similares determinadas por la Secretaría de Economía.

Al respecto, el SAT informó que al 31 de diciembre de 2014 determinó, por conducto de 37 aduanas, 3,184 PAMA's por 486,284.0 miles de pesos por irregularidades detectadas en la importación de mercancías.

Cabe señalar que el 79.2% equivalente a 385,267.9 miles de pesos de los créditos fiscales determinados por PAMA's en 2014, correspondieron a seis aduanas.

Con lo anterior, se solicitaron al SAT 54 expedientes de PAMA's por 26,395.7 miles de pesos para su revisión; los resultados que se obtuvieron fueron los siguientes:

- 27 PAMA's por 6,130.5 miles de pesos se determinaron a 17 importadores, 5 agentes aduanales y 5 a ambos, por las irregularidades siguientes: no declararon mercancías; declararon mercancías con datos inexactos o falsos; omitieron los enteros del Impuesto General de Importación (IGI), Impuesto al Valor Agregado (IVA), Derecho de Trámite Aduanero (DTA) y cuotas compensatorias; y, no acreditaron el valor de las mercancías consideradas subvaluadas desde un 50.0% hasta 66.2%. Por lo anterior, las aduanas determinaron créditos fiscales a los importadores y agentes aduanales, de la forma siguiente:
 - A los importadores por 5,759.0 miles de pesos, por omisiones en el entero del IGI, IVA y DTA por 3,089.1 miles de pesos y 2,669.9 miles de pesos de multas y recargos en la omisión de dichos impuestos. De los 5,759.0 miles de pesos se verificó que los importadores realizaron los pagos por 4,801.5 miles de pesos, la diferencia de 957.5 miles de pesos corresponde a los descuentos del 20.0% y 50.0% sobre el importe de las multas que se realizaron de acuerdo a lo establecido en el artículo 199 de la Ley Aduanera.
 - A los agentes aduanales por 371.5 miles de pesos de multas impuestas por presentar información falsa o inexacta; se verificó que los agentes aduanales realizaron el pago de 369.8 miles de pesos, la diferencia de 1.7 miles de pesos corresponde a los descuentos del 20.0% y 50.0% sobre el importe de las multas que se realizaron de acuerdo a lo establecido en la Ley Aduanera.

Se verificó que los créditos fiscales de los 27 PAMA's fueron pagados por los importadores y agentes aduanales antes de las resoluciones emitidas por la autoridad aduanera.

- 21 PAMA's por 19,333.8 miles de pesos se determinaron a 11 importadores, 7 agentes aduanales y 3 a ambos, por las irregularidades siguientes: no acreditaron el valor de las mercancías consideradas subvaluadas en 50.0%; declararon datos inexactos o falsos, y presentaron documentación falsa para acreditar la compra de la mercancía en el extranjero. Por lo anterior, las aduanas determinaron créditos fiscales a los importadores y agentes aduanales, de la forma siguiente:
 - A 14 importadores por 17,513.9 miles de pesos, importe que se integró de 2,829.4 miles de pesos por omisiones en el entero del IGI, IVA y DTA, y 14,684.5 miles de pesos por multas y recargos en la omisión de dichos impuestos.

Al respecto, se solicitaron al SAT las pantallas del Sistema Integral de Recaudación (SIR) para verificar el registro de los créditos fiscales determinados a los 14 importadores, sin embargo, sólo proporcionó las correspondientes a 7 importadores con créditos fiscales de 5,151.3 miles de pesos, asimismo, se verificó que los estatus de los créditos fiscales correspondían a bajas por pago, terminados por nulidad para efectos y confirmación o validez del recurso. De 12 importadores la entidad fiscalizada no acreditó los registros en el SIR o los pagos de los créditos fiscales por 12,362.6 miles de pesos.

- A los agentes aduanales por 1,819.9 miles de pesos de multas impuestas por no declarar mercancías e incumplir regulaciones y restricciones no arancelarias; al respecto, la entidad fiscalizada no acreditó los registros en el SIR o los pagos de los créditos fiscales determinados.
- 6 PAMA's por 931.4 miles de pesos se determinaron a 4 importadores y a 2 agentes aduanales por presentar subvaluación de mercancías y por declarar datos inexactos. Se verificó que los importadores y agentes aduanales acreditaron que no incumplieron las disposiciones establecidas en la Ley Aduanera señaladas por las aduanas en los embargos precautorios, por lo que no se les determinaron créditos fiscales.

Al respecto, el SAT informó y documentó los registros de los créditos fiscales por 12,362.6 y 1,819.9 miles de pesos determinados a los importadores y agentes aduanales, respectivamente.

Se concluye que el SAT determinó PAMA's a importadores y agentes aduanales por irregularidades identificadas en el despacho de mercancías relacionadas a la omisión en el entero de contribuciones y mercancías no declaradas, conforme a lo establecido en la Ley Aduanera; y que los créditos fiscales se determinaron y registraron en función de las contribuciones omitidas en las resoluciones de dichos procedimientos.

7. Verificación de pedimentos, determinación y entero de los impuestos de comercio exterior

Considerando los resultados de las revisiones efectuadas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en las cuentas públicas 2008, 2009 y 2010, en las que detectó que agentes aduanales alteraban los pedimentos de importación y las facturas con importes menores para evadir el correcto entero de los impuestos relacionados con la importación de mercancías; se determinó una muestra de 850 pedimentos tramitados en 2014 por 63 importadores, 108 agentes aduanales y 3 apoderados aduanales, a fin de verificar mediante compulsas que la información registrada en el Servicio de Administración Tributaria (SAT) se correspondió con la de los importadores.

La muestra se determinó mediante el método de muestreo estratificado, lo que permitió que la muestra fuera representativa de la población, por lo anterior, los 850 pedimentos de la muestra fueron seleccionados por estar asociados a importadores y agentes aduanales que en 2014:

- Fueron reportados con alertas relacionadas con el valor de las mercancías.
- Solicitaron al SAT devoluciones del Impuesto al Valor Agregado (IVA), las cuales fueron rechazadas por no existir saldos a favor.
- Las autoridades aduaneras les determinaron Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera (PAMA's) por irregularidades identificadas en el despacho de mercancías

relacionadas a la omisión en el entero de contribuciones y mercancías no declaradas, entre otras.

- Por actividades realizadas en el ejercicio 2014, el SAT les canceló sus patentes aduanales.
- Fueron calificados por el SAT con perfiles de alto y mediano riesgo.

Cabe señalar que el valor de los 850 pedimentos seleccionados representaron el 0.14%, equivalente a 3,875,661.8 miles de pesos en relación al valor de las mercancías importadas en 2014 bajo el régimen definitivo por 2,713,324,778.1 miles de pesos. Asimismo, se verificó que los pedimentos correspondieron al entero de 37,592.6 miles de pesos del Impuesto General de Importación (IGI) y 195,817.4 miles de pesos de IVA.

Con la muestra determinada, se solicitaron al SAT los 850 pedimentos y su documentación soporte misma información que se les requirió a los 63 importadores para su compulsas, sin embargo, sólo 57 proporcionaron la documentación de 770 pedimentos con valores aduanales de 3,175,051.6 miles de pesos por las operaciones de importación de mercancías, de los que realizaron el entero de 32,626.7 miles de pesos del IGI y 177,719.0 miles de pesos de IVA.

Respecto a los 6 importadores que no proporcionaron la documentación de 80 pedimentos requeridos por este Órgano de Fiscalización Superior de la Federación, se verificó que 3 tienen actualmente registrados en el SAT domicilios fiscales en los que no están ubicados, situación que contraviene la regla 1.3.3 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior (RCGMCE), la cual señala que el contribuyente que no sea localizado en su domicilio fiscal será suspendido del padrón de importadores al que pertenece.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, el SAT proporcionó las órdenes de verificación domiciliaria que realizó a los tres importadores observados, en las que se comprobó que un importador cambió de domicilio fiscal, otro sí fue localizado en el domicilio declarado y del último importador la entidad fiscalizada solicitó la suspensión de los padrones de importadores debido a que no fue localizado.

Los resultados de las compulsas efectuadas a los 770 pedimentos, se indican a continuación:

- No se identificaron documentos alterados entre los proporcionados por los importadores y los registrados en el SAT.
- Se verificaron los cálculos del IGI e IVA determinados y enterados por los importadores y agentes aduanales, en los que se determinaron diferencias no significativas que correspondieron principalmente a redondeos realizados por el sistema.
- Se revisaron 5,527 tasas arancelarias que los importadores y agentes aduanales utilizaron para la importación de mercancías, que van desde el 3.0% hasta el 30.0% aplicables sobre el valor comercial de las mercancías, y se identificó que 2,225 tasas estaban exentas en el entero del IGI por la aplicación de tratados internacionales.

Asimismo, se verificó que la clasificación arancelaria se correspondió con la descripción de las mercancías establecidas en la Ley del IGI y sus modificaciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

- La mayoría de los importadores utilizaron el sistema denominado Pago Electrónico Centralizado Aduanal (PECA) para realizar el pago de sus contribuciones derivadas de las operaciones de comercio exterior. Cabe señalar, que dicho sistema fue implementado por el SAT con el objeto de evitar la triangulación de recursos, ya que los importadores realizan el pago directo de sus impuestos.

Asimismo, se verificó que el SAT actualmente tiene establecido el sistema SAAI WEB mediante el cual los importadores, agentes aduanales y apoderados aduanales tienen acceso a la consulta del estado que guardan las operaciones de comercio exterior que realizan, en el sistema se pueden visualizar: los pedimentos tramitados, los importes pagados, las facturas que respaldan las compras de las mercancías y el resultado del mecanismo de selección automatizado.

Adicionalmente, se identificaron 12 pedimentos correspondientes a cinco importadores que en el proceso de prevalidación fueron reportados con precios en las mercancías menores a los de referencia (precios de materia prima o de producción determinados por el SAT conjuntamente con los Sectores Industriales y por la Secretaría de Economía), asimismo, se verificó mediante los pedimentos, que obtuvieron como resultado del mecanismo de selección automatizado “desaduanamiento libre” por lo que tres aduanas no ejercieron facultades de comprobación a fin de descartar la omisión en el entero del IGI e IVA.

Por lo anterior, se compararon los precios unitarios indicados en los 12 pedimentos con los precios de referencia, correspondientes a 16 fracciones arancelarias, en donde los precios unitarios de las mercancías que los importadores declararon fueron menores desde 2.8% hasta 55.2%, como se muestra a continuación:

PRECIOS MENORES A LOS DE REFERENCIA EN 2014

Fracción Arancelaria	Unidad	Número de unidades	Precio Unitario 1/	Precio de Referencia1/	% de variación
64029904	Par	4,848	3.17	7.07	-55.2
64029904	Par	2,016	3.34	7.07	-52.8
64029904	Par	9,574	3.75	7.07	-47.0
64041902	Par	9,880	3.77	5.04	-25.2
64029904	Par	6,26	3.79	7.07	-46.4
64041902	Par	3,314	3.89	5.04	-22.8
64041902	Par	4,056	4.14	5.04	-17.9
62044399	Pieza	2,320	2.00	3.08	-35.1
62034299	Pieza	3,000	2.50	3.64	-31.3
63026001	Pieza	21,000	0.90	1.17	-23.1
64041902	Par	42,168	4.45	5.04	-11.7
64039902	Par	3,132	8.57	12.38	-30.8
64041199	Par	333	4.99	5.51	-9.4
64039902	Par	358	10.80	12.38	-12.8
62121001	Pieza	360	1.00	1.44	-30.6
62121001	Pieza	72	1.40	1.44	-2.8

FUENTE: Pedimentos tramitados por los importadores en 2014 y precios de referencia proporcionados por el SAT.

1/ Precios en dólares.

Lo antes expuesto pudo originar omisiones en el entero del IGI e IVA por los cinco importadores.

Al respecto, el SAT documentó el procedimiento que realiza para verificar el valor de las mercancías alertadas con precios inferiores a los de referencia, con objeto de confirmar si la presuntiva es determinante para iniciar el embargo precautorio. Asimismo, la entidad fiscalizada informó que los análisis que realizó para descartar la presuntiva de 9 de los 12 pedimentos observados no fueron localizados.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la entidad fiscalizada proporcionó el análisis que realizó a 3 de los 12 pedimentos observados correspondientes al mismo número de importadores, en donde se verificó que tres aduanas no realizaron los embargos precautorios, debido a que los precios declarados de las mercancías en dos pedimentos fueron descartados de la presuntiva determinada y que el pago de contribuciones del tercer pedimento fue garantizado. Respecto a los 9 pedimentos restantes, el SAT informó los actos de fiscalización que realizó a los importadores, sin embargo, éstos corresponden a revisiones de ejercicios fiscales anteriores; por lo anterior, se mantiene la observación.

Se concluye que es conveniente que el SAT ejerza facultades de comprobación a cuatro importadores que durante el ejercicio 2014 introdujeron mercancías con precios menores a los de referencia.

14-0-06E00-02-0094-05-001 Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal

Para que el Servicio de Administración Tributaria audite a cuatro importadores a fin de descartar la posible omisión en el entero de los impuestos General de Importación y al Valor Agregado, debido a que en la revisión se identificó que durante 2014 importaron mercancías con precios unitarios menores a los precios de referencia.

8. Actos de fiscalización posteriores al despacho aduanero

A fin de verificar que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) realizó actos de fiscalización a los importadores posteriores al despacho aduanero en cumplimiento a la normativa; se analizó el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (RISAT), en donde se identificó que en julio de 2012 se modificó y agregó el artículo 36 BIS con el cual se estableció la creación de la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior (AGACE) que tiene como objeto fortalecer las atribuciones en materia de comercio exterior y la auditoría posterior al despacho aduanero, con la finalidad de prevenir y combatir el fraude aduanero y fiscal, promover el cumplimiento de las obligaciones fiscales y facilitar el comercio exterior.

La AGACE informó que para el desarrollo de sus actividades implementó seis programas de fiscalización que tienen como objetivo verificar el fraude comercial por parte de los importadores, la seguridad nacional, y la salud pública, animal y vegetal.

Con lo anterior, se solicitaron al SAT los actos de fiscalización que la AGACE realizó en 2014 referentes a los primeros cuatro programas, debido a que se relacionan con las operaciones de comercio exterior establecidas en el objetivo de la auditoría.

Al respecto, la AGACE informó que en 2014 realizó 6,632 actos de fiscalización en los que determinó irregularidades a los importadores por 20,732,785.5 miles de pesos, de los cuales

1,061 actos correspondieron a operaciones realizadas en 2014 y los restantes 5,571 a ejercicios anteriores.

Por lo anterior, se revisaron 14 expedientes de actos de fiscalización por 439,091.7 miles de pesos que la AGACE realizó al mismo número de contribuyentes por operaciones de comercio exterior efectuadas en 2014; los actos consistieron principalmente en visitas domiciliarias y revisiones de gabinete. Los resultados se indican a continuación:

- Seis actos de fiscalización se realizaron a seis importadores para verificar el destino y retorno de las mercancías de los regímenes IMMEX (Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación) y temporal, como resultado los importadores regularizaron 353 pedimentos y presentaron declaraciones complementarias que derivaron en pagos por 219,630.5 miles de pesos de impuestos y por 6.6 miles de pesos de multas por la omisión de impuestos.
- Tres actos de fiscalización se realizaron a tres importadores a fin de verificar la legal estancia de las mercancías de procedencia extranjera. La AGACE, mediante visitas domiciliarias, identificó que las mercancías no estaban acreditadas con los pedimentos respectivos. Como resultado, un importador pagó 3.8 miles de pesos por las omisiones en el Impuesto General de Importación (IGI), Derecho de Trámite Aduanero (DTA) y multas por la omisión de impuestos. A los dos importadores restantes se les determinaron créditos fiscales por 84,505.8 miles de pesos.
- Tres actos de fiscalización se realizaron a tres importadores para verificar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas, la clasificación arancelaria de mercancías y en general las actividades del importador; se verificó que la AGACE determinó créditos fiscales por 134,725.4 miles de pesos de impuestos y por 31.1 miles de pesos de multas.
- Dos actos de fiscalización se realizaron a dos importadores por la presuntiva de ser mercancías subvaluadas. De un importador la AGACE determinó que las fracciones arancelarias declaradas en ocho pedimentos eran incorrectas y que el valor declarado en un pedimento no correspondía con la factura emitida por el proveedor, situación que determinó mediante la consulta a este último en el extranjero, el cual indicó que no tenían relación alguna con el importador. Por lo anterior, el importador pagó 4.1 miles de pesos por las omisiones en el entero del IGI, DTA e Impuesto al Valor Agregado (IVA) y 184.4 miles de pesos de las multas determinadas por la autoridad.

Respecto, al segundo un importador a la fecha de la integración de este informe seguía en proceso de fiscalización.

Se concluye que las actividades de fiscalización a importadores posteriores al despacho aduanero se realizaron conforme a la normativa.

9. Otorgamiento, control y vigilancia de patentes aduanales

A fin de verificar que las actividades de autorización, vigilancia y control en el otorgamiento y operación de los agentes aduanales que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) realizó en 2014 cumplieron con lo establecido en la normativa; se solicitó a la entidad fiscalizada el padrón de agentes aduanales vigente al 31 de diciembre de 2014, así como el correspondiente a las patentes canceladas. Del análisis a los padrones, se identificó lo siguiente:

- Al cierre del ejercicio, el padrón de agentes aduanales se integró de 784 registros activos.

- A 44 agentes aduanales el SAT les canceló la patente en 2014 por las irregularidades siguientes:
 - A 26 por declarar datos falsos en los pedimentos y sus anexos relacionados a la omisión en el pago de impuestos, derechos y cuotas compensatorias.
 - A 17 por señalar en el pedimento el nombre, domicilio fiscal o Registro Federal de Contribuyentes (RFC) de importadores que no solicitaron a los agentes aduanales la importación de las mercancías.
 - A 1 por declarar un domicilio fiscal inexistente.

Adicionalmente, se identificó que 26 agentes aduanales realizaron operaciones en 2014, y que no estaban vigentes al cierre del ejercicio. Al respecto, el SAT informó que no se reportaron como vigentes debido a que las patentes fueron sustituidas por inactividad y fallecimiento.

Es importante mencionar que hasta el 25 de marzo de 1998, el SAT otorgaba las patentes aduanales mediante convocatoria publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), a partir de esa fecha las patentes son otorgadas mediante la figura de “agente aduanal por sustitución” en la que el agente aduanal designa a una persona física ante el SAT para que en caso de fallecimiento, incapacidad permanente o retiro voluntario, éste lo sustituya obteniendo la patente aduanal para actuar al amparo de la misma en la aduana de adscripción original y en tres aduanas adicionales.

Asimismo, se verificó que al 31 de diciembre de 2014, el SAT ha otorgado bajo dicha figura 197 patentes de las 784 vigentes al cierre del ejercicio.

Con lo anterior, se solicitaron al SAT 28 expedientes para verificar el otorgamiento y autorización de las patentes aduanales. Los resultados de la revisión se indican a continuación:

- De las 28 patentes 5 fueron otorgadas por el SAT antes de 1998, y 23 fueron mediante la figura de sustitución.
- 21 expedientes cumplieron con los documentos señalados en el artículo 159 de la Ley Aduanera.
- 7 expedientes no contenían la información que acreditara: no haber sido condenado por delito doloso; no ser servidor público; tener experiencia en materia aduanera mayor de cinco años, y haber aprobado los exámenes de conocimientos y psicotécnicos.

Lo anterior, se hizo del conocimiento de la entidad fiscalizada la cual proporcionó la documentación soporte que era la equivalente a dicha información en los periodos en que se otorgaron las patentes.

Adicionalmente, se solicitó al SAT evidencia documental del cumplimiento de los requisitos que los agentes aduanales acreditaron para seguir operando en 2014, de conformidad a lo señalado en el artículo 160 de la Ley Aduanera, la entidad fiscalizada proporcionó documentación en la que los agentes aduanales informaron sus domicilios fiscales vigentes y en lo referente al cumplimiento de obligaciones fiscales señaló que durante 2014 no era posible verificar dicho cumplimiento debido a que legalmente no había certidumbre de cómo

proceder, y que fue hasta el 20 de abril de 2015 mediante la modificación al Reglamento de la Ley Aduanera que se estableció en el artículo 215 que los agentes aduanales acreditarán el cumplimiento de sus obligaciones fiscales mediante constancia; asimismo, señaló que como resultado de lo anterior a la fecha de la integración de este informe el SAT ha iniciado nueve procedimientos de inhabilitación de patentes aduanales por incumplimiento de obligaciones fiscales.

Por último, se solicitaron al SAT los mecanismos de control que realizó en 2014 para vigilar las actividades de los agentes aduanales. Al respecto, la entidad fiscalizada informó y documentó lo siguiente:

- En 2014 solicitó a los agentes aduanales activos que proporcionaran un domicilio fiscal para oír y recibir notificaciones, lo anterior, a efecto de contar con sus domicilios vigentes.
- El 20 de agosto de 2014, las administraciones generales de Recaudación y de Aduanas suscribieron el Acuerdo de Niveles de Servicio a efecto de intercambiar información de los agentes aduanales, con la finalidad de identificar posibles causales de cancelación de patentes.
- Llevó a cabo revisiones de gabinete de las operaciones de los agentes aduanales con la finalidad de detectar conductas en las que identificara causales de cancelación de patentes.

Se concluye que el SAT otorgó y autorizó patentes aduanales conforme a lo establecido en la Ley Aduanera, además de que realizó actividades de control y vigilancia de las operaciones de los agentes aduanales.

10. Mecanismos de control y administración de riesgos inherentes a la operación aduanera

Para revisar el control y las acciones establecidas para la administración y detección de los riesgos relacionados con las operaciones de comercio exterior, se solicitó al Servicio de Administración Tributaria (SAT) la Matriz de Administración de Riesgos Institucional, el Programa de Trabajo, el Mapa de Administración de Riesgos 2014 y el Reporte Anual del Comportamiento de Riesgos.

De su análisis se identificaron siete riesgos determinados por el SAT que están vinculados a las operaciones de comercio exterior y que para mitigarlos la entidad fiscalizada estableció las acciones de control siguientes:

RIESGOS INSTITUCIONALES DEL SAT, RELACIONADOS A LAS OPERACIONES DE COMERCIO EXTERIOR

Núm.	Descripción	Estrategia	Factor	Acción de Control
1	Recursos tributarios y aduaneros recaudados por debajo de la meta anual establecida por el Congreso de la Unión	Reducir el riesgo	Insuficientes mecanismos de regularización de la situación fiscal del contribuyente	Fortalecer los programas para regularizar la situación fiscal de los contribuyentes
2	Introducción al país de mercancía ilegal, contrabando y piratería que afecten el control eficiente de la entrada y salida de mercancías del territorio nacional	Reducir el riesgo	Mecanismos de control ineficientes y/o insuficientes Información insuficiente	Equipamiento e infraestructura aduanera Implementar y actualizar los modelos de administración de riesgos en materia de comercio exterior

Núm.	Descripción	Estrategia	Factor	Acción de Control
			Intercambio de información deficiente con entes públicos y privados de operaciones de comercio exterior	Reforzar las relaciones con las autoridades de nuestros socios comerciales para profundizar en la apertura comercial
			Esquemas de supervisión insuficientes a terceros autorizados	Pre despacho
			Alta percepción de corrupción por parte de la ciudadanía	Impulsar la fiscalización de la cadena completa de comercio exterior
3	Procesos ineficientes que afecten la recaudación, la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, la correcta aplicación de la legislación correspondiente	Reducir el riesgo	Organización y procesos desactualizados y desarticulados	Actualizar y difundir los manuales de organización y procedimientos; y simplificar la normatividad interna
			Falta de esquemas de componentes electrónicos	Consolidar la operación del despacho aduanero en un ambiente 100.0% digital
4	Capital humano ineficiente que afecte la recaudación, la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, la correcta aplicación de la legislación correspondiente	Reducir el riesgo	Servidores públicos carentes de las aptitudes suficientes para el desempeño de sus funciones	Continuar y fortalecer el programa de reclutamiento y selección de personal y el programa integral de formación
			Servidores públicos carentes de las actitudes suficientes para el desempeño de sus funciones	Fortalecer el Plan Estratégico de Formación
5	Vulnerabilidad de la integridad de los servidores públicos, el patrimonio y la información que afecte la recaudación, la entrada y salida de mercancía al país, la correcta aplicación de la legislación correspondiente	Reducir el riesgo	Insuficientes mecanismos para garantizar la seguridad de la información	Implementar mecanismos de administración de riesgos para el acceso y uso de la información.
			Insuficiente conocimiento de los servidores públicos de los mecanismos de vigilancia y seguridad con que cuenta la institución	Reforzar en forma periódica la difusión y la capacitación al personal para la reacción ante situaciones de contingencia
6	Servidores públicos deshonestos que favorecen las conductas evasivas, prácticas ilegales e incumplimiento normativo que afecten la recaudación de contribuciones federales, la entrada y salida de mercancías del territorio nacional	Reducir el riesgo	Contacto con contribuyentes y usuarios de comercio exterior	Fortalecer los controles de vigilancia en atención a los contribuyentes
			Deficiencias en los controles internos y en la supervisión	Fortalecer la vigilancia y evaluación de los sistemas, procesos, normas y procedimientos de las unidades administrativas de la institución
			Desarraigo de valores	Fortalecer los mecanismos de confiabilidad de los servidores públicos y la difusión de los códigos de ética y conducta
			Baja percepción del riesgo a ser sancionado por corrupción	Fortalecer las acciones sobre la percepción a la sanción por incurrir en conductas ilícitas.
7	Estrategias de comunicación, difusión y campañas ineficientes que propician la desinformación de contribuyentes, afecten la recaudación, la entrada y salida de mercancías del país y la imagen institucional	Reducir el riesgo	Falta de interés por parte de los servidores públicos respecto al contenido de la comunicación interna	Fortalecer los esquemas de comunicación y difusión de información institucional que promuevan el conocimiento de los servidores públicos
			Aplicaciones tecnológicas complejas para su uso	Diseñar canales de atención más intuitivos y amigables

FUENTE: Matriz de Administración de Riesgos Institucional, el Programa de Trabajo y el Reporte Anual del Comportamiento de Riesgos, proporcionados por el SAT.

Como se aprecia en la matriz antes señalada, los riesgos informados están determinados a nivel institucional, por lo que, la entidad fiscalizada no tiene establecida una matriz de riesgos a nivel operativo en la que identifique riesgos por proceso específico de las operaciones de comercio exterior, lo que se ve reflejado en las áreas de oportunidad que este Órgano de Fiscalización Superior de la Federación identificó durante el desarrollo de esta auditoría y las cuales fueron señaladas en los resultados que integran este informe, mismas que se resumen a continuación:

a) Padrón de importadores (Resultado núm. 2)

La Administración Central de Investigación Aduanera no descartó la presuntiva de que 365 importaciones que 6 contribuyentes realizaron por 29,852.9 miles de pesos al 31 de diciembre de 2014, posteriores a las solicitudes de baja de los padrones, estuvieron en los supuestos que las originaron.

b) Alertas emitidas por riesgos identificados en la importación de mercancías (Resultado núm. 4)

○ Se identificó que las áreas estratégicas del SAT no tienen establecidos manuales de operación que regulen las actividades de inteligencia, manejo de información confidencial, seguimiento, control y registro de las alertas emitidas por el análisis de riesgos de las operaciones de comercio exterior.

○ Se observó que existen áreas de oportunidad en el uso de la infraestructura tecnológica instalada para la identificación de riesgos en las operaciones de comercio exterior.

○ El SAT no tiene establecido un sistema informático de riesgos para el registro, control y seguimiento de las alertas emitidas por las operaciones de comercio exterior.

c) Despacho aduanero de las mercancías y el uso de los equipos de revisión no intrusiva (Resultado núm. 5)

Se identificaron áreas de oportunidad durante las visitas efectuadas a las aduanas entre las que se encuentran:

○ Una aduana no utiliza los equipos de tecnología no intrusiva asignados a las revisiones de contenedores debido a la limitada capacidad operativa para operarlos y el no funcionamiento de los equipos.

○ En una aduana el uso de equipos de tecnología no intrusiva para la revisión de contenedores vacíos y no para los de carga.

○ Falta de una estrategia para el monitoreo de las cámaras de circuito cerrado ubicadas en las aduanas y una limitada capacidad operativa para la detección de actividades ilícitas en los puntos críticos de las actividades realizadas por las aduanas.

d) Verificación de pedimentos, determinación y entero de los impuestos de comercio exterior (Resultado núm. 7)

Se identificaron cuatro contribuyentes que declararon mercancías con precios unitarios menores a los de referencia, las cuales no fueron revisadas por las aduanas a fin de descartar la omisión en el entero de impuestos.

Se concluye que los controles relacionados con las operaciones de comercio exterior establecidos por el SAT son insuficientes por la falta de una matriz de riesgos a nivel operativo.

El SAT informó que derivado de las reformas al Reglamento Interior, está elaborando las estrategias de operación que establecerán protocolos para las diversas áreas del centro de inteligencia y la atención de las alertas por las aduanas, asimismo, indicó que dichas

estrategias no incluyen una matriz de riesgos, ya que actualmente está diseñando modelos de riesgos locales con el fin de identificar riesgos en las operaciones de comercio exterior; sin embargo, la entidad fiscalizada no documentó lo informado.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, el SAT señaló que cuenta con una matriz de riesgos, sin embargo, se mantiene la observación debido a que la matriz señalada es el resultado del análisis de inteligencia en la que se señalan alertas emitidas a importadores y agentes aduanales, por lo que no corresponde a una matriz de riesgos a nivel operativo que incluya estrategias, acciones de control y factores determinados para evitar, reducir, aceptar, transferir o compartir los riesgos identificados en los distintos procesos de las operaciones de comercio exterior.

Por otra parte, durante la auditoría se verificó que el Manual de Operación Aduanera (MOA) es utilizado por las aduanas como marco de referencia para la ejecución de sus actividades, el cual está vinculado principalmente a las disposiciones señaladas en la Ley Aduanera, sin embargo, se identificó que esta última fue modificada en diciembre de 2013, y que el MOA aplicable en 2014 contemplaba actividades que las aduanas ya no realizaban debido a la modificación de dicha ley, entre las que se encuentran:

- El realizar el segundo reconocimiento aduanero, el cual fue derogado con la eliminación de artículo 44 de la Ley Aduanera.
- Que los importadores presentaran en el proceso del mecanismo de selección automatizado los pedimentos acompañados con la documentación soporte (facturas, conocimientos de embarque, guías aéreas y el cumplimiento de regulaciones no arancelarias).
- Indicaba la figura de apoderado aduanal que fue eliminada con la modificación de los artículos 40 y 41 de la Ley Aduanera.
- Consideraba la verificación de facturas impresas, aun cuando el artículo 29-A del Código Fiscal de la Federación (CFF) señala la utilización de comprobantes fiscales digitales de internet.

Cabe señalar que a la fecha de la ejecución de la auditoría el SAT no ha actualizado el MOA conforme a lo disposiciones legales aplicables en la Ley Aduanera.

Al respecto, el SAT informó que al 5 de noviembre de 2015, el MOA estaba en proceso de revisión para su actualización de manera coordinada con diversas áreas de la AGA, a fin de considerar las reformas aplicables a la Ley Aduanera, su Reglamento y a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, sin embargo, no documentó lo informado.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la entidad fiscalizada proporcionó el avance de la actualización del MOA y cuatro oficios que envió durante 2015 a los administradores de las aduanas en los que dio a conocer las modificaciones al citado manual.

Asimismo, se solicitaron al SAT los controles que tiene establecidos para verificar que el personal que maneja información de comercio exterior cumpla con la confidencialidad y resguardo de la información que administran; al respecto la entidad fiscalizada informó que el control de la información por parte de su personal está reglamentado por la Ley de Seguridad Nacional, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y los Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Adicionalmente, se solicitaron al SAT los códigos de Conducta y Ética aplicables a su personal, del análisis a dichos códigos se identificó que el de conducta contempla en uno de sus principios el preservar la confidencialidad de la información que se maneja y de la que se tenga acceso, y que se proporcionará únicamente a la autoridad competente cuando las disposiciones legales así lo permitan, ante lo cual, el personal debe cumplir con lo siguiente:

- Guardar absoluta confidencialidad respecto a la información del SAT y de los contribuyentes, conforme a las disposiciones legales y administrativas vigentes.
- Tomar las medidas necesarias para asegurar la confidencialidad de los asuntos.
- Utilizar, resguardar y proteger la información que se encuentre bajo su responsabilidad y de la que tenga acceso con motivo de las funciones encomendadas.
- No entregar la información confidencial a terceros, unidades administrativas o usuarios no autorizados.
- No difundir a terceros, información que les beneficie y que resulte en perjuicio del SAT.

Al respecto, el SAT informó que para asegurar el cumplimiento de los principios, valores y conductas institucionales establecidos en los códigos antes referidos, realiza de manera permanente campañas de difusión de ambos códigos y la impartición del tutorial del Código de Conducta del SAT a todo servidor público activo; sin embargo, dichas actividades no le garantizan a la entidad fiscalizada que el personal que tiene acceso a información confidencial de las operaciones de comercio exterior cumpla lo establecido en dichos códigos.

La entidad fiscalizada informó que su personal debe apegarse a su misión, visión y valores institucionales, así como a diversa normativa, entre la que se encuentra: el Código de Conducta; los Criterios de Operación en materia de Seguridad de la Información; los artículos 192 y 193 de la Ley Aduanera, y los Criterios de Operación en Materia de Seguridad de la Información Aplicable a los Servidores Públicos. Asimismo, señaló que estos últimos firman una responsiva respecto del contenido y alcance que rige su actuación, desempeño y función, así como lo relativo a la obligación de mantener en todo momento la confidencialidad de la información que generan, procesan y almacenan en la institución, debido a que ésta forma parte de la reserva en términos del artículo 69 del Código Fiscal de la Federación y está clasificada como reservada de conformidad con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; sin embargo, la entidad fiscalizada no documentó lo señalado.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, el SAT proporcionó 71 responsivas que firmaron servidores públicos de las áreas estratégicas de análisis de riesgos de las operaciones de comercio exterior, en las que se verificó que el SAT establece el uso, manejo y resguardo de la información.

Se concluye que en 2014 el SAT careció de una matriz de riesgos a nivel operativo que incluya estrategias, acciones de control y factores determinados para evitar, reducir, aceptar, transferir o compartir los riesgos identificados en los distintos procesos de las operaciones de comercio exterior.

14-0-06E00-02-0094-01-005 **Recomendación**

Para que el Servicio de Administración Tributaria diseñe y formalice una matriz de riesgos y de controles a nivel operativo asociados con las operaciones de comercio exterior que le permitan evitar, reducir, aceptar, transferir o compartir los riesgos que identifique.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 6 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) 5 restante(s) generó(aron): 5 Recomendación(es) y 1 Promoción(es) del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal.

Dictamen

El presente dictamen se emite el día 08 de enero de 2016, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera de la recaudación de estos impuestos, verificando que los procesos de cobro, fiscalización, registro contable, entero y presentación en la Cuenta Pública se realizaron conforme a la normativa aplicable; asimismo, analizar los procesos de revisión no intrusiva para facilitar el reconocimiento aduanero, y de otorgamiento, control y vigilancia de patentes aduanales; y revisar los mecanismos de control y la administración de los riesgos inherentes a dichos procesos, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, el Servicio de Administración Tributaria cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, excepto por los aspectos observados, entre los cuales destacan los siguientes:

- La Administración Central de Investigación Aduanera no descartó la presuntiva de que 365 importaciones que 6 contribuyentes realizaron por 29,852.9 miles de pesos al 31 de diciembre de 2014, posteriores a las solicitudes de baja de los padrones, estuvieron en los supuestos que las originaron.
- Se verificó en el proceso de identificación de riesgos de las operaciones de comercio exterior que: existen áreas de oportunidad en el uso de la infraestructura tecnológica instalada para la identificación de riesgos en las operaciones de comercio exterior; la entidad fiscalizada no tiene establecido un sistema informático de riesgos para el registro, control y seguimiento de las alertas emitidas por las operaciones de comercio exterior; y las áreas estratégicas que realizan análisis de riesgos no tienen establecidos manuales de operación, normas, reglas y procedimientos que regulen las actividades de inteligencia, manejo de información confidencial, seguimiento, control y registro en los sistemas de las alertas emitidas.
- Se identificó en las actividades de despacho aduanero: la no utilización de los equipos de tecnología no intrusiva asignados a las revisiones de contenedores debido a la limitada capacidad operativa para operarlos y el no funcionamiento de los equipos; la no detección de actividades ilícitas en los puntos críticos de las actividades realizadas por las aduanas por la falta de una estrategia de monitoreo; y el uso de equipos de tecnología no intrusiva para la revisión de contenedores vacíos y no para los de carga.

- Se identificaron cuatro contribuyentes que declararon mercancías con precios unitarios menores a los de referencia, las cuales no fueron revisadas por las aduanas a fin de descartar la omisión en el entero de impuestos.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que los ingresos recaudados del Impuesto General de Importación (IGI) se registraron en la contabilidad y presentaron en Cuenta Pública.
2. Verificar que el padrón de importadores registrado por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) al 31 de diciembre de 2014 se integró conforme a lo señalado en la normativa.
3. Verificar que las actividades de prevalidación en el proceso de importación de mercancías se realizaron en cumplimiento a la normativa.
4. Verificar que las alertas que el SAT emitió por riesgos identificados en la importación de mercancías y su seguimiento se realizaron conforme a la normativa.
5. Verificar que las actividades que las aduanas realizaron en el proceso de despacho aduanero de las mercancías, y el uso de los equipos de revisión no intrusiva para facilitar el reconocimiento aduanero se realizaron en cumplimiento a la normativa.
6. Verificar que la determinación de los Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera y el cobro de los créditos fiscales se realizaron en cumplimiento a la normativa.
7. Verificar que los pedimentos en poder del SAT, mediante los cuales los agentes aduanales gestionaron la introducción de mercancías se corresponden con los tramitados por los importadores; asimismo, verificar que la determinación y el entero del IGI se realizó conforme a lo establecido en la Ley Aduanera.
8. Comprobar que los actos de fiscalización que el SAT realizó a los contribuyentes que importaron mercancías se llevaron a cabo conforme a lo señalado en la normativa.
9. Verificar que las actividades del SAT relacionadas con el otorgamiento, control y vigilancia de patentes aduanales se realizaron en cumplimiento a lo señalado en la normativa.
10. Revisar los mecanismos de control establecidos para la detección y administración de los riesgos inherentes a la operación aduanera y la recaudación del IGI.

Áreas Revisadas

Las administraciones generales de Aduanas, de Servicios al Contribuyente, de Auditoría de Comercio Exterior, de Recursos y Servicios; las administraciones centrales de Normatividad Aduanera, de Investigación Aduanera y de Identificación al Contribuyente; y, cinco aduanas, todas ellas adscritas al Servicio de Administración Tributaria.

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.