



**concamin**

0210  
ASF

México D.F., a 28 de enero de 2016  
DAT/014/16

**SECRETARIA DE ECONOMIA  
COMISION DE COMERCIO EXTERIOR  
SECRETARIA TECNICA  
AV. INSURGENTES SUR # 1940, PH  
COLONIA FLORIDA  
DELEGACION ALVARO OBREGON  
C.P. 01030  
MEXICO, D.F.  
P R E S E N T E.**



**Asunto: Consulta Nacional sobre Inhibidores, Problemática y Propuestas para un Comercio Exterior Competitivo.**

En relación con la Consulta Nacional sobre Inhibidores, Problemática y Propuestas para un Comercio Exterior Competitivo, convocada por el Gobierno Federal, se presentan las siguientes propuestas por parte de la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN).

Tema. Normatividad (aspectos regulatorios)

- Apertura en el análisis, discusión y definición de reformas normativas (Ley Aduanera, Reglamento de la Ley Aduanera, Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior), a fin de que el sector privado conozca las propuestas, la problemática o política que las genera y pueda emitir sus opiniones antes de su publicación, así como apertura para recibir y atender las inquietudes y propuestas del sector privado de adecuaciones normativas.
- Mejorar la publicación de las disposiciones legales, incluyendo para consulta, el histórico de todas las Resoluciones que establecen Reglas en Materia de Comercio Exterior, las versiones compiladas de la Resolución con marcas de revisión, así como otras leyes, decretos y disposiciones relacionadas, como la LIGIE, entre otras.

**Confederación de Cámaras Industriales  
de los Estados Unidos Mexicanos**  
Manuel María Contreras 133  
Col. Cuauhtémoc 06500 México, D.F.  
Tel.: (55) 5140 7800  
concamin.mx



**concamin**

- A fin de permitir que los usuarios conozcan y entiendan las modificaciones normativas de manera correcta y oportuna, se propone que se publique su exposición de motivos (indicando la problemática, área que propone, lo que se busca con la modificación), videos, notas o presentaciones explicativas de los cambios normativos, en la página del SAT y que se establezca un procedimiento para el envío y atención de dudas o comentarios a las mismas.

Aduanas, infraestructura, actualización e incorporación de mejores prácticas y procesos.

- Fortalecer y ampliar esquemas como pre-liberación, despacho conjunto y carriles exclusivos para contribuyentes fiscalizables.
- Identificar y atender las necesidades críticas de infraestructura y equipamiento en las aduanas.
- Un aspecto de la operación que juega un importante en la competitividad es la logística, por lo que se sugiere coordinar reuniones de trabajo entre todos los intermediarios en puertos marítimos (maniobras, operadores portuarios, recintos fiscalizados, navieras, agentes aduanales, puerto y aduana) para revisar y coordinar los procesos logísticos a fin de mejorar los tiempos y costos de las operaciones.

Tema. Operación y logística.

- Emitir y publicar criterios de clasificación arancelaria ya que actualmente, existen casos en los que hay diferencias de clasificación entre una aduana y otra, para una misma mercancía, incluso entre una aduana y un área central.
- Emitir y publicar criterios de interpretación y aplicación de las disposiciones, para homologar su interpretación y aplicación tanto por los particulares, como por las autoridades.
- Revisar, actualizar y publicar todos los Manuales Operativos, como el de Operación Aduanera, de claves de pedimentos, etc.
- Fortalecer el perfil y capacitación (programa permanente de capacitación y evaluación) del personal de las aduanas y áreas centrales, responsable de la operación, atención de consultas y emisión de criterios.



**concamin**

- Elaborar el Manual del Administrador de aduana (ya sea un manual por aduana o por tráfico o para todas las aduanas con sus diferentes modalidades), que norme su actuación y establezca estándares de procesos, funciones, en la operación, supervisión, evaluación, etc., necesarios para garantizar una adecuada gestión, a fin de que, independientemente de los cambios del personal, la operación de las aduanas no se vea afectada, como sucede actualmente cada que hay cambios de personal y que permita evaluar con elementos objetivos la operación de la aduana (apego a la normatividad, riesgos de corrupción, etc).
- Fortalecer la supervisión de las aduanas desde el punto de vista operativo, para asegurar que la interpretación y aplicación de las disposiciones legales sea correcta y aplique de manera homologada.
- Fortalecer la supervisión de las aduanas desde el punto de vista de transparencia para prevenir, detectar y combatir la corrupción en las aduanas (mediante revisión de indicadores, visitas, etc).

Mejora en trámites, reducción de costos de operación y transparencia.

- Revisar los trámites administrativos relacionados con las operaciones de comercio exterior. A la fecha, existen innumerables trámites, ante diversas áreas del SAT, algunos no automatizados, con plazos largos para resolver, negativa ficta, vigencias muy limitadas, dispersos en diferentes áreas del SAT, etc. Se sugiere inventariar y revisar todos los trámites administrativos relacionados con las operaciones de comercio exterior, a fin de evaluar la necesidad de cada uno, eliminar los que no sean importantes o necesarios; eliminar la información y documentación que no sea indispensable para cada trámite o que ya haya sido presentada ante el SAT a fin de que no se tenga que volver a presentar para todos los demás, salvo que haya alguna modificación en la misma; homologar, simplificar y automatizar todos los trámites en todas sus etapas e incorporar todos los padrones, registros, autorizaciones, certificaciones, avisos, etc., en un portal que pueda ser consultado en forma electrónica tanto por las autoridades como por el particular, a partir del tipo de trámite, número de autorización, registro, RFC, registro de usuario, etc.



## concamin

- Prever algún mecanismo, como podría ser la asignación de un número de registro de usuario (asociado a un expediente electrónico único por RFC), que se otorgue en el primer trámite que haga el particular, a fin de que en trámites subsecuentes, no requiera presentar información o documentación que ya haya presentado en trámites anteriores, salvo cuando se trate de registrar algún cambio en dicha información o documentación, de manera que cualquier trámite subsecuente ante cualquier área del SAT pueda realizarse con la referencia el RFC y/o el número de registro de usuario únicamente.
- Revisar los trámites administrativos relacionados con las operaciones de comercio exterior. A la fecha, existen innumerables trámites, ante diversas áreas del SAT, algunos no automatizados, con plazos largos para resolver, negativa ficta, vigencias muy limitadas, dispersos en diferentes áreas del SAT, etc. Se sugiere inventariar y revisar todos los trámites administrativos relacionados con las operaciones de comercio exterior, a fin de evaluar la necesidad de cada uno, eliminar los que no sean importantes o necesarios; eliminar la información y documentación que no sea indispensable para cada trámite; homologar, simplificar y automatizar todos los trámites en todas sus etapas e incorporar todos los padrones, registros, autorizaciones, certificaciones, avisos, etc., en un portal que pueda ser consultado en forma electrónica tanto por las autoridades como por el particular, a partir del tipo de trámite, número de autorización, registro, RFC, registro de usuario, etc;
- Automatizar los procesos relativos a las autorizaciones que emiten todas las áreas del SAT en materia de comercio exterior para que haya mayor eficiencia, transparencia, para que sean auditables y para evitar actos de corrupción.
- A pesar de que se han implementado diversos esquemas para diferenciar a los usuarios (certificación IVA e IEPS, certificación de seguridad NEEC, certificación tradicional), y de que se han emitido reglas especiales para ciertos sectores que garantizan inversiones fuertes y rastreabilidad del usuario (depósito fiscal automotriz, recinto fiscalizado estratégico), se sigue tratando a todos los usuarios de bajo riesgo, de la misma manera que se trata a los demás, incluso a los de alto riesgo de desaparecer, subvaluar, triangular, realizar contrabando técnico, etc. Considerando que la inversión para acceder a estas certificaciones o esquemas es muy alta, que el costo para mantener dichos esquemas es alto, que los esquemas garantizan que los usuarios estén localizables, sean auditables, que los estándares de requisitos, obligaciones y controles que deben mantener son altos, resulta importante revisar los diferentes esquemas, los beneficios y el trato que se otorga a estos usuarios tanto en materia de facilidades, como en el enfoque de fiscalización a su operación, a fin de efficientar las funciones fiscalizadoras del SAT y el flujo del comercio exterior.



**concamin**

- Diferenciar los esquemas de certificación, de manera que NEEC realmente sea una certificación de seguridad en congruencia con la práctica internacional; empresas certificadas sea una certificación para contribuyentes fiscalizables con posterioridad al despacho y por lo tanto permita un despacho más ágil y con beneficios de autocorrección; y la certificación de IVA e IEPS vaya asociada con requisitos y beneficios en materia de cumplimiento.
- En todos los trámites, diferenciar el tratamiento aplicable a contribuyentes fiscalizables (con certificación de IVA e IEPS, NEEC, certificadas, depósito automotriz, recintos fiscalizados estratégicos) en relación con los que representan mayor riesgo de informalidad, para: 1) otorgarles beneficios particulares en relación con el trámite, como que se les otorguen periodos más ágiles de respuesta, positivas fictas, plazos más amplios de vigencia de sus autorizaciones o registros, renovación automática, que se revisen las causales de cancelación, suspensión o revocación de las autorizaciones, inscripciones o registros, a fin de que no se afecte la operación diaria de estos usuarios, a no ser que existan elementos suficientes para acreditar que se actualizan supuestos graves; y 2) revisar, homologar y ampliar en lo posible los beneficios a que tienen derecho por ser fiscalizables, como tener una ventanilla única de atención, que los acompañe en sus trámites y los apoye en sus planteamientos, canalizándolos y dándoles seguimiento, así como eximirlos de controles específicos como padrones sectoriales y tener acceso a esquemas especiales de autocorrección, incluso en materia de infracciones y sanciones, prever atenuantes, reducción o eliminación de sanciones, diferenciando el error del fraude.
- En el caso de automatizar cualquier parte del proceso del despacho, es importante que antes del desarrollo de sistemas electrónicos, se mapeen, revisen, homologuen, simplifiquen y modernicen los procesos.

Coordinación entre dependencias e incluso con privados relacionados con el comercio exterior.

- Fortalecer la coordinación y apoyo a nivel central y local con las áreas responsables de la seguridad nacional.
- Prever que las aduanas se reúnan (a nivel local) por lo menos una vez con los usuarios del sector privado, para recibir y atender las propuestas concretas relacionadas con la problemática de la operación aduanera diaria y hacer públicos los planteamientos presentados y su seguimiento y solución, con supervisión y participación de área central.



**concamin**

- Implementar la Gestión Coordinada en Fronteras (GCF) para fortalecer la coordinación y cooperación entre las diferentes agencias y autoridades nacionales e internacionales, que intervienen en el procesamiento, inspección y despacho de las mercancías, para establecer sistemas de gestión eficientes que faciliten el movimiento legítimo de carga, manteniendo los controles adecuados para garantizar la seguridad y niveles de cumplimiento.

Otros.

Fortalecimiento de sistemas e información electrónica.

- Completar la implementación de la Ventanilla Digital; incorporar en ventanilla digital a todas las Dependencias involucradas y trámites de comercio exterior, así como toda la documentación e información que corresponde a cada operación; y que dicha información pueda ser consultable tanto por el usuario, como por las autoridades aduaneras encargadas del despacho y las encargadas de la fiscalización de comercio exterior con posterioridad al despacho.
- Integrar en un sólo sistema toda la información transmitida electrónicamente previo al arribo de las mercancías, con las adecuaciones necesarias para que se puedan hacer consultas y cruces de información con la información presentada en pedimentos.
- Fortalecer el sistema informático para que el importador pueda consultar en línea los estados de cuenta de sus operaciones de comercio exterior tanto en forma individual por operación, como masiva, por tipos de operaciones, aduanas, periodos, etc., así como toda la documentación e información transmitida electrónicamente para cada operación (pedimento, facturas, documento de transporte, certificado de origen, regulaciones y restricciones no arancelarias, etc.), todo el proceso del despacho (aduana, fecha y hora de pago, de modulación, resultado del mecanismo de selección automatizado, resultado del mecanismo, resultado del reconocimiento aduanero mediante revisión física y documental en plataforma o equipo de revisión no intrusivo, resultado del reconocimiento, procedimientos administrativos, hora de salida, etc.



**concamin**

- Construir expediente electrónico único del contribuyente con toda la información electrónica disponible consultable por el importador (para efectos de autorregulación) y por la autoridad para efectos de planeación de fiscalización (previo, durante y posterior al despacho) y evaluación de la acción fiscalizadora.
- Fortalecer los sistemas y equipos informáticos para evitar caídas del sistema.

Institucionalización de un sistema inteligente de análisis y gestión de riesgo a lo largo de todo el proceso de vida del usuario.

- Implementar esquemas de evaluación de riesgo desde la incorporación al padrón general de importadores (sin que ésto implique retrasar los procesos de incorporación al padrón), a fin de identificar los contribuyentes que representan un riesgo de informalidad, tomando en cuenta su naturaleza (personas físicas o morales), giro (automotriz, aeronáutica, eléctrica, electrónica), tipo de operaciones (industrial, maquila, comercializadora), sector (sensibles vs no sensibles), características de las mercancías (origen, procedencia, valor), antigüedad de creación de la empresa, antigüedad de operación, antecedentes de cumplimiento, volumen o valor de operaciones, inversión, bienes de capital, empleo, valor o volumen de ventas, exportaciones, importaciones, etc.
- Definir el seguimiento que se debe dar a los contribuyentes dependiendo del tipo y nivel de riesgo que representan (usuarios de alto riesgo de sectores sensibles), tipo de acciones de monitoreo, fiscalización, tipo de fiscalización (requerimientos, visitas, investigación), área responsable, o terceros autorizados, etc. Existen empresas que prestan servicio de investigación, por ejemplo, antes de contratar un chofer, se contrata a la empresa para que lo investigue; la empresa revisa su curriculum y hace investigaciones en sistemas, documentales y físicas, visitas, entrevistas y exámenes o evaluaciones, para verificar si es una persona confiable o de riesgo y emite un dictamen; este tipo de procesos podrían ser de utilidad si se aplicaran vía empresas privadas a las personas recién inscritas en el padrón de importadores, que se ubican en rangos de alto riesgo.



**concamin**

- Es importante que el mecanismo de selección automatizado responda al sistema de análisis de riesgo, no sólo en cuanto a la determinación del porcentaje de reconocimiento aduanero, sino en cuanto al tipo de riesgo y tipo y alcance del reconocimiento aduanero, es decir, el sistema debería determinar que se debe practicar reconocimiento aduanero y el tipo y nivel de riesgo que detecta, por ejemplo tipo de riesgo: falsificación y piratería, subvaluación (fraude de valor con documentos falsos o alterados, no error), triangulación (fraude de origen con documentos falsos o alterados, no error), nivel de riesgo bajo, medio o alto, tipo de revisión, si es física (descarga total, parcial, sin descarga), documental, con equipos no intrusivos, áreas prioritarias de revisión, por ejemplo, marcas, número de mercancías, naturaleza de la mercancía, etiquetado y documentación de transporte para verificar origen y procedencia, toma de muestras para verificar naturaleza y clasificación arancelaria, etc., siguiendo el principio de que todas aquellas operaciones en las que no existan elementos que supongan un riesgo que requiera necesariamente una inspección durante el despacho aduanero, deberá procurarse la verificación posterior al despacho y se deberán someter a inspección durante el reconocimiento todas las operaciones de riesgo de informalidad y fraude y aleatoriamente o en menor grado un cierto porcentaje de inspección de cumplimiento para las demás operaciones, dentro del margen razonable que defina la autoridad, preferenciando para estas operaciones, las inspecciones no intrusivas.
- En relación con los equipos no intrusivos, es importante que la asignación de la inspección de mercancías con estos equipos, se realice tomando en cuenta el perfil del importador, embarque, etc., de ser posible que dicha designación se realice mediante sistemas y no discrecionalmente por el personal de la aduana, tomando en cuenta las limitaciones de la inspección de dichos equipos, ya que evidentemente, no permiten detectar irregularidades en relación con la naturaleza o clasificación arancelaria de las mercancías, subvaluación, triangulación, errores en las cantidades declaradas, sino únicamente permite identificar mercancía oculta o la uniformidad de la mercancía.



**concamin**

- Ha habido grandes avances en la automatización de trámites y operaciones, tanto en impuestos internos, como en comercio exterior. El SAT cuenta con información electrónica suficiente para hacer un adecuado análisis de riesgo. Sin embargo, la información se encuentra disponible en diferentes sistemas, por lo tanto no se cruza automáticamente. No se puede consultar todo en un mismo sistema y es posible que haya procesos en los que la autoridad responsable de algún proceso no tenga acceso a la información del sistema que requiere para poder realizar sus funciones o no conozca el sistema en el que se encuentra la información por lo tanto no lo puede explotar o consultar directamente y en caso de que pudiera hacerlo, requiere realizar extracciones, cruces y filtros manuales para poder obtener la información, dado que la operación y en consecuencia los sistemas, son complejos. Adicionalmente, sigue habiendo operaciones que se realizan en papel y que no están automatizadas y esto limita a la autoridad el acceso de la información y al particular le complica la administración y control de sus operaciones, además de que le implica costos para conservar los documentos.
- Fortalecer el cuarto de control a fin de que toda la información de las operaciones de comercio exterior, de todos los equipos y sistemas disponibles se pueda extraer en forma individual o masiva, consultar, cruzar y explotar, fácilmente, de forma automatizada (no manual) para efectos de análisis de riesgo y planeación de fiscalización.
- Fortalecer la administración de riesgo mediante el diseño de un modelo operativo y estratégico de análisis de riesgo, a partir de la segmentación de usuarios conforme al nivel de riesgo que representan, con base en perfiles y conductas de riesgo, en todas las fases operativas, para identificar y enfocar acciones específicas hacia usuarios y sectores de alto riesgo (informalidad, subvaluación, triangulación, piratería y otras formas de fraude aduanero), con retroalimentación de la información de todos los sistemas (Ej. SIRESI, sistema de registro, evaluación y seguimiento de incidencias, padrones general y sectoriales, cuentas bancarias para pago electrónico, etc), que retroalimiente el mecanismo de selección automatizado y sea consultable por las áreas fiscalizadoras para la planeación de sus acciones de fiscalización, para incrementar la asertividad en la detección de conductas irregulares y agilizar el despacho del comercio legítimo.



**concamin**

- Especialización de las áreas fiscalizadoras, de manera que haya especialistas en origen, valor, IMMEX, almacenes generales de depósito, recintos fiscalizados, empresas de mensajería y paquetería, etc. Los procedimientos de verificación y los resultados de la fiscalización deberán alimentarse electrónicamente en su totalidad (desde el inicio hasta su conclusión en última instancia y cobro) en un mismo sistema, enlazado y consultable en el expediente electrónico único del contribuyente y permitir análisis generales, específicos, gráficas, etc.
- Fortalecer el intercambio de información y datos aduaneros, capacitación, asistencia técnica, pasantías, intercambio de personal, etc., con otros países.
- Explotar la información del cuarto de control a efecto de detectar riesgos a la seguridad de las aduanas.

Sin otro particular, le envío un cordial saludo.

Atentamente,



**Guillermo Vidales Flores**  
**Presidente de la Comisión de Aduanas**