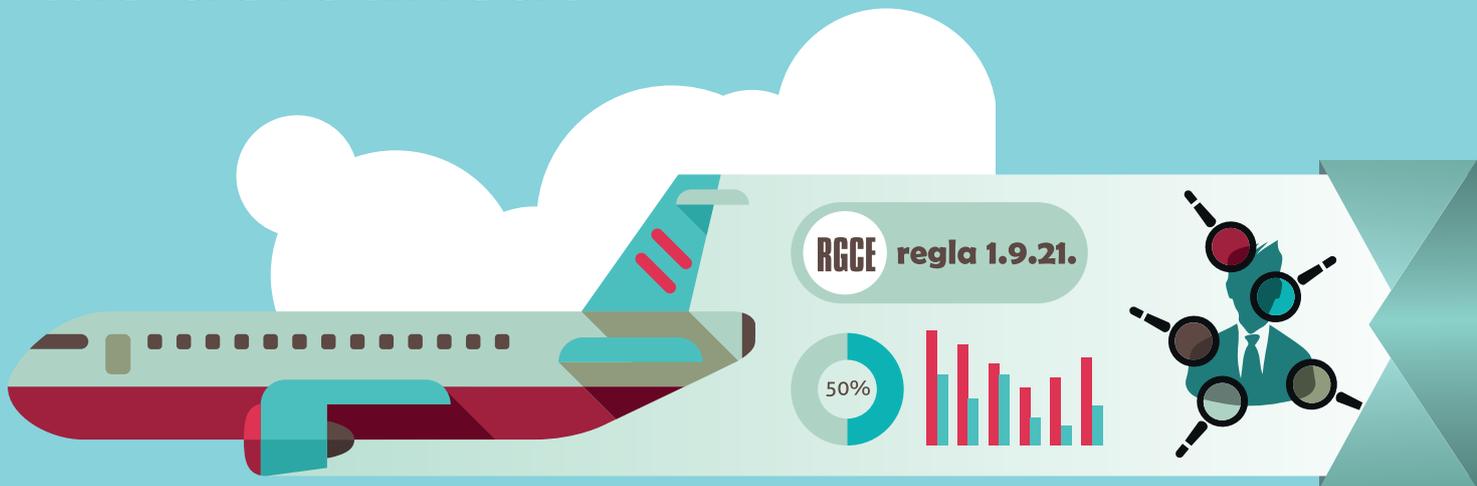


¿Pretende la autoridad fiscalizar a los pasajeros internacionales de las aerolíneas?



24

La regla 1.9.21. de las Reglas Generales de Comercio Exterior (RGCE) para 2015 que en esta ocasión se comenta, prevé la obligación para que las empresas aéreas que se dediquen al transporte de pasajeros del territorio nacional al extranjero o viceversa, transmitan a las autoridades hacendarias una serie de datos de los pasajeros, que van desde la información del pago y/o facturación del boleto o boletos, hasta el número de asiento, número de maletas, y peso del equipaje, entre otros

 NATERA

Lic. Mario Echagaray
G., Asociado de Natera
Consultores, S.C.



INTRODUCCIÓN

La exacerbada actitud recaudadora que ha caracterizado a nuestras autoridades fiscales en la actual administración, sin duda ha generado una distorsión en la manera de entender algunas disposiciones fiscales. Por lo cual pareciera que esa actitud nos obliga a entender que las leyes que emite contienen fines recaudatorios, aunque no siempre sea así.

Tal es el caso de la disposición que prevé la obligación para que las empresas aéreas que se dediquen al transporte de pasajeros del territorio nacional al extranjero o viceversa, transmitan al Servicio de Administración Tributaria (SAT) una serie de datos de los pasajeros, los cuales van desde la información del pago y/o facturación del boletos o boletos, hasta el número de asiento, número de maletas y peso del equipaje, entre otros.

Así, proporcionar la información que requiere el SAT, específicamente a través de la regla 1.9.21. de las RGCE para 2015, genera temor por parte de los contribuyentes, de que tal información vaya a ser utilizada por la autoridad como un elemento fiscalizador más.

Sin embargo, para comprender en el contexto adecuado la razón de esa regla, se deben considerar sus antecedentes y los orígenes que la motivaron.

¿QUÉ ES EL API?

En primer lugar, la regla 1.9.21., se publicó en el DOF el 29 de diciembre de 2014, por medio de la Sexta Resolución de Modificaciones a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2014 y sus Anexos, Glosario de Definiciones y Acrónimos, 2 y 22,¹ en la cual se estableció que su entrada en vigor sería el 1 de abril de 2015, conforme a la fracción IV del artículo único transitorio de la propia Resolución.

No obstante, con la publicación en el DOF, el pasado 7 de abril, de las RGCE para 2015, se prorrogó la entrada en vigor de la citada regla hasta el 1 de julio de 2015.²

Ahora bien, la regla en comento es la consecuencia de la implementación del *Advance Passenger Information* (Información anticipada sobre pasajeros) (API, por sus siglas en inglés).

El API se creó por mandato de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), en conjunto con la Organización Mundial de Aduanas (WCO, por sus siglas en inglés).

Por consiguiente, el API es la obtención y envío a la autoridad de la información respecto de los documentos de los pasajeros (pasaporte y visa).

En México, el API se encuentra regulado a través de la regla 1.9.21. de las RGCE para 2015. Esta regla establece la obligación para las empresas aéreas que efectúen el transporte internacional de pasajeros, de enviar al SAT los datos mencionados, así como los datos del vuelo en cuestión.

Por otra parte, la OACI es una agencia especializada en aviación civil perteneciente a la Organización de Naciones Unidas (ONU), la cual fue creada en 1944 mediante la firma del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, conocido como el “Convenio de Chicago”.

Cabe señalar que la OACI se integra en la actualidad por 191 Estados contratantes,³ y trabaja junto con diversas organizaciones de aviación a nivel mundial en el desarrollo de estándares y regulaciones internacionales, que buscan garantizar la seguridad, eficiencia y regularidad del transporte aéreo internacional. Asimismo, sirve como “catalizador” para lograr la cooperación en todas las esferas de la aviación civil entre los 191 Estados contratantes que la integran.

Por su parte, la WCO es un organismo internacional que nació en 1947 bajo los principios del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés),⁴ y cuyo objetivo es, entre otros, establecer, aplicar, apoyar y promover instrumentos internacionales para la armonización e implementación uniforme de procedimientos y sistemas aduaneros simplificados y eficaces, los cuales regulen adecuadamente el movimiento de mercancías, personas y medios de transporte a través de los distintos países.

EL API Y SU IMPLEMENTACIÓN

La implementación del API fue de manera paulatina antes de 2001, pero después de los acontecimientos –por todos conocidos– del 11 de septiembre de ese año en los Estados Unidos de América (EUA),

¹ Cabe destacar que las Reglas de Carácter General en materia de Comercio Exterior ahora se denominan Reglas Generales de Comercio Exterior, a partir de su publicación en el DOF del 7 de abril de 2015

² De acuerdo con la fracción VIII del artículo único transitorio

³ México realizó el depósito del instrumento de aceptación el 25 de junio de 1946

⁴ México ingresó al GATT en 1986

quedó de manifiesto la necesidad de contar con una mayor seguridad en la aviación civil, lo que aceleró su implementación y, por tanto, su incorporación en las leyes de algunos países para hacerlo obligatorio.

Evidentemente, los EUA fueron tanto el principal promotor, como el primer país en incorporar el API a su legislación. En el caso de México, éste se adoptó a finales de 2003.

En ese orden de ideas, y ante la latente necesidad de incrementar la seguridad sin afectar los procesos aeroportuarios para la documentación de pasajeros, las autoridades de la materia acordaron solicitar mayor información a la que representaba el API.

El reto era encontrar la manera de obtener mayor información de los pasajeros de una manera efectiva, sin perjudicar la eficiencia de los procesos aeroportuarios. El resultado de su búsqueda fue tomar como fuente de información aquella contenida en los sistemas de reserva de las propias aerolíneas, por la facilidad que esto representaba.

API Y PNR: COMPLEMENTARIOS

De esta manera, se empezó a trabajar sobre el intercambio del *Passenger Name Record* (Registro de nombre de pasajero) (PNR, por sus siglas en inglés). El PNR es la información relacionada con la reserva del pasajero, la cual se encuentra en el sistema de reserva de las aerolíneas.

La información contenida en el PNR sería adicional y complementaria a la información del API ya mencionada, dado que ésta se encuentra dentro del sistema de *Check-in* de las aerolíneas, y la información del PNR se encuentra en el sistema de reservaciones; por tanto, ambas tienen datos diferentes, los cuales se complementan para brindar una información mucho más amplia y detallada, que va desde el número de viajero frecuente, agencia que reservó, forma de pago, asiento asignado, hasta el itinerario, nombres de acompañantes, datos de contacto, etcétera).

Por tratarse de una regulación que se encuentra alineada con los objetivos de la WCO (regular el movimiento de mercancías, personas y medios de

transporte), se determinó que la responsabilidad de la obtención y proceso de la información sería idealmente a través de los sistemas de las aduanas, y por ello es que en nuestro país, es el SAT el encargado de emitir las regulaciones correspondientes, como órgano regulador de la Administración General de Aduanas.

En virtud de la complejidad que representa la implementación de la disposición, el SAT estuvo trabajando más de tres años con las aerolíneas, para poder establecer los lineamientos que hoy se establecen en la regla 1.9.21. de las RGCE, sobre todo por los tiempos en los cuales se debe transmitir la información, de manera que su proceso sea oportuno, y dé la utilidad requerida para la autoridad.

En el documento de implementación del PNR, emitido por la OACI en 2010, se mencionan como principales motivos de la reglamentación el:

1. Mejorar la seguridad en la aviación.
2. Incrementar la seguridad nacional y de fronteras.
3. Prevenir y combatir actos de terrorismo, así como otros actos de criminalidad y que son de naturaleza internacional.

CONCLUSIONES

En otras palabras, el objetivo común es localizar patrones y datos que permitan prevenir actos delictivos, los cuales atentan contra la seguridad nacional, y que no pueden identificarse fácilmente a través de los métodos comunes, mediante el cruce de la información generada a través del API y el PNR.

De manera que la regla 1.9.21. de las RGCE para 2015, tiene como finalidad proporcionar información que permita a las autoridades de nuestro país, reducir los riesgos en materia de seguridad nacional, terrorismo, robo de personas, tráfico de armas, entre otras, y no con un ánimo fiscalizador para efectos tributarios; sin embargo, por la esfera de la competencia del SAT, es a través de la autoridad aduanera que se considera el medio ideal para implementar este tipo de medidas, las cuales entrarán en vigor el próximo 1 de julio de 2015. •