

Servicio de Administración Tributaria**Devoluciones de Contribuciones**

Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 11-0-06E00-02-0063

GB-086

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

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera de los procesos de las devoluciones y su impacto en la recaudación de contribuciones federales; que estén autorizadas, otorgadas y registradas conforme a la normativa, así como evaluar: el cumplimiento de los objetivos e indicadores señalados en los programas institucionales, los mecanismos de control establecidos y la administración de los riesgos inherentes a la operación.

Alcance

	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	284,854,241.3
Muestra Auditada	58,034,311.0
Representatividad de la Muestra	20.4 %

La muestra revisada corresponde a las devoluciones realizadas en efectivo en el ejercicio 2011 por el Servicio de Administración Tributaria de los impuestos sobre la Renta, al Valor Agregado, a los Depósitos en Efectivo, Empresarial a Tasa Única y otras contribuciones.

Antecedentes

En la operación del régimen tributario, los contribuyentes tienen derecho a que se les restituyan los saldos a favor obtenidos, es decir, las cantidades de dinero resultantes de restar a sus contribuciones causadas las cantidades que las leyes correspondientes le permitan; cuando estas últimas sean mayores se obtiene una cantidad a favor que corresponde a las devoluciones que puede requerir el contribuyente, para lo cual deben presentar la documentación que demuestre la procedencia de la solicitud. Lo anterior, se fundamenta en los artículos 22, 22-A, 22-B y 22-C del Código Fiscal de la Federación.

El Servicio de Administración Tributaria ha implementado acciones para eficientar y simplificar los trámites en tiempo y forma, enfocándose en el rediseño y automatización de los procesos para el pago de las devoluciones de las contribuciones que procedan.

Resultados

1. Alineación entre el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Estratégico del SAT

A fin de verificar que el Plan Estratégico del SAT 2007-2012 esté alineado con los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), se analizó la Ley de Planeación que establece las normas, principios y bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades con base en sus atribuciones; así como el PND que establece los objetivos y estrategias nacionales que serán la base para los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que emanan de éste, y el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012 (PRONAFIDE) que está vinculado con los lineamientos de la Ley de Planeación y el PND, y se obtuvieron los resultados siguientes:

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) está estructurado en cinco ejes rectores: 1 estado de derecho y seguridad; 2 Economía competitiva y generadora de empleos; 3 Igualdad de oportunidades; 4 Sustentabilidad ambiental, y 5 Democracia efectiva y política exterior responsable.

El eje relacionado con la Hacienda Pública es: “Economía competitiva y generadora de empleos”, y su primer objetivo consiste en “Contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica”, a través de cinco estrategias principales:

1. Mejorar la administración tributaria fomentando el cumplimiento equitativo en el pago de impuestos y reduciendo la evasión fiscal.
2. Establecer una estructura tributaria eficiente, equitativa y promotora de la competitividad, permitiendo encontrar fuentes alternativas de ingresos, así como hacer frente a las necesidades de gasto en desarrollo social y económico que tiene el país.
3. Garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas del gasto público para asegurar que los recursos se utilicen de forma eficiente, así como para destinar más recursos al desarrollo social y económico.
4. Restablecer sobre bases más firmes la relación fiscal entre el Gobierno Federal y las entidades federativas.
5. Administrar de forma responsable la deuda pública para consolidar la estabilidad macroeconómica, reducir el costo financiero y promover el desarrollo de los mercados financieros.

Por otra parte, en este eje rector incide el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012 (PRONAFIDE) que busca promover una línea de acción política-fiscal para lograr una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa con el objetivo de profundizar la simplificación tributaria y buscar mecanismos adicionales para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y combatir la evasión y elusión fiscales para fortalecer la recaudación; este programa establece dos líneas de acción:

1. Disminuir el costo en el cumplimiento de las obligaciones mediante una página en Internet.
2. Transparentar y mejorar los trámites, requisitos y niveles de servicio al contribuyente en forma sistematizada.

De conformidad con los objetivos que corresponden a la Hacienda Pública del PND y del PRONAFIDE, el Servicio de Administración Tributaria (SAT), a través de su Plan Estratégico 2007-2012, definió las iniciativas estratégicas con una alineación vertical a fin de asegurar una congruencia en los planes y programas de la institución. El Plan antes referido cuenta con cuatro objetivos generales:

1. Facilitar y motivar el cumplimiento voluntario.
2. Combatir la evasión, el contrabando y la informalidad.
3. Incrementar la eficiencia de la administración tributaria.
4. Contar con una organización integrada que sea reconocida por su capacidad, ética y compromiso.

Partiendo de estas iniciativas, se establecieron diversos programas y proyectos, entre los que se encuentran los programas de devoluciones de impuestos como son: el Programa de Devoluciones Automáticas y el Programa de Detección de Devoluciones de Riesgo.

Cabe mencionar que éstos se alinean con los objetivos estratégicos del SAT de la forma siguiente:

ALINEACIÓN DE PLANES Y PROGRAMAS RELACIONADOS
CON LAS DEVOLUCIONES DE IMPUESTOS

Objetivo Estratégico	Iniciativa	Programas o Proyectos
Disminuir el costo en el cumplimiento de las obligaciones	Facilitar el cumplimiento	Programa de Devoluciones Automáticas
Simplificar en forma eficiente los trámites y servicios	Facilitar el cumplimiento	Programa de Devoluciones Automáticas
Disminuir la evasión, la informalidad y la elusión	Combate a la evasión, informalidad y elusión	Programa de Detección de Devoluciones de Riesgo

FUENTE: Plan Estratégico del SAT 2007-2012.

Como se observa, el Programa de Devoluciones Automáticas, mediante la iniciativa “Facilitar el cumplimiento”, está enfocado a cumplir con 2 objetivos estratégicos, “Disminuir el costo en el cumplimiento de las obligaciones” y “Simplificar en forma eficiente los trámites y servicios”.

De igual forma, el Programa de Detección de Devoluciones de Riesgo, mediante la iniciativa “Combate a la evasión, informalidad y elusión”, está enfocado a cumplir con el objetivo estratégico “Disminuir la evasión, la informalidad y la elusión”.

Por lo anterior, se concluye que los Programas de Devoluciones Automáticas y de Detección de Devoluciones de Riesgo que el SAT ha implementado están alineados con el Plan Estratégico 2007-2012 y al Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012.

2. Cumplimiento del Programa de Devoluciones Automáticas

A fin de verificar el cumplimiento de los objetivos estratégicos: “Disminuir el costo en el cumplimiento de las obligaciones” y “Simplificar en forma eficiente los trámites y servicios” del Plan Estratégico del SAT 2007-2012, a través del Programa de Devoluciones Automáticas, se solicitaron sus indicadores para constatar el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos, y se obtuvieron los resultados siguientes:

La Administración General de Auditoría Fiscal Federal (AGAFF) del SAT informó que el Programa de Devoluciones Automáticas contemplado en el Plan Estratégico del SAT 2007-2012 “no existe como tal” y aclaró que más que un programa es un Proceso de Devoluciones Automáticas, mediante el cual se revisan las declaraciones del Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas, en las que el contribuyente opta por la devolución del saldo a favor, con el fin de determinar su procedencia.

Sin embargo, el Plan Estratégico del SAT 2007-2012 incluye a las Devoluciones Automáticas como un programa y el Artículo Quinto Transitorio de la Ley del Servicios de Administración Tributaria establece que como resultado de la revisión del Plan Estratégico del SAT elaborará un programa de acciones necesarias de corto plazo, así como los programas operativos necesarios de cada una de las unidades administrativas, incluyendo los indicadores de cumplimiento respectivo.

No obstante lo anterior, con el propósito de verificar el Proceso de Devoluciones Automáticas (PDA) a que hace referencia el SAT, se revisaron los Instructivos de operación del proceso de devoluciones automáticas, así como el proceso de forma presencial, con su análisis se constató que los cálculos aritméticos se realizan a través de un sistema y son validados aquellos que presenten inconsistencias en la información, con el propósito de autorizar la devolución del saldo a favor de los contribuyentes, mediante la presentación de la declaración vía internet; para efecto de su devolución, éstas se integran en lotes semanales y, en caso de proceder, el sistema instruye el pago a la Tesorería de la Federación (TESOFE).

El sistema de devoluciones automáticas comprueba el cálculo de la devolución, controla el estatus de la declaración del contribuyente y verifica el cálculo validando la tarifa utilizada para la determinación del impuesto, las inconsistencias en datos, los motivos por los cuales se puede rechazar la devolución y emite el reporte de las observaciones generadas durante estas rutinas.

Asimismo, con la revisión del proceso de devoluciones, se verificaron las devoluciones emitidas, correspondientes al periodo del 15 al 21 de junio de 2012 y se comprobó que cumplen con los términos establecidos: “Instructivo de operación de devoluciones automáticas” y el “Instructivo de Operación para la consulta de cálculos aritméticos en el proceso de devoluciones automáticas” de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal (AGAFF).

Cabe mencionar que la primera emisión de devoluciones del proceso automatizado relacionada con las declaraciones del Impuesto Sobre la Renta de Personas Físicas, corresponde al ejercicio fiscal 2010 y comprende el periodo del 10 de enero al 3 de abril de 2011, tomando en consideración principalmente el periodo de la presentación de las declaraciones anuales.

Por lo anterior, se concluye que el Proceso de Devoluciones Automáticas en materia de Impuesto Sobre la Renta de Personas Físicas opera conforme a sus manuales y lineamientos, sin que se tenga algún sistema automatizado para otro tipo de contribución.

Conviene señalar que de 2008 a 2010 la Administración General de Planeación del SAT integró en los Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2011 el “Programa de Devoluciones Automáticas”, a efecto de que la Unidad de Política de Ingresos de la SHCP lo incorporara al Informe Nacional de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (PND); sin embargo, para 2011 modificó el concepto de “programa” a un proceso de devoluciones automáticas y lo desvinculó de la alineación que mantenía con los objetivos estratégicos del Programa Nacional de Desarrollo.

Como resultado de la reunión para la presentación de Resultados Preliminares, el SAT informó mediante oficio núm. 103-06-2012-544 del 4 de octubre de 2012, que el Programa de Devoluciones Automáticas establecido en el Plan Estratégico (PESAT) 2007-2012, se fusionó con otros programas; así, de 65 programas iniciales finalmente quedaron 14, por lo que proporcionó el oficio núm. 104-2009-095 del 5 de agosto de 2009 mediante el cual se enviaron a la junta de gobierno los avances del PESAT para ser presentados en la III Sesión Ordinaria de 2009.

La ASF concluye que, la información proporcionada por el SAT respecto a la reestructuración de los programas carece de firmas por parte de los responsables, por lo que no se advierte que sea un documento oficial.

Como resultado de la reunión para la presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, el SAT remitió información a través del oficio 103-06-2012-668 del 5 de diciembre de 2012 en el que acreditó la fusión del Programa de Devoluciones Automáticas con otros programas para formar parte del Programa Integral de Inteligencia, así como sus avances en el “Plan estratégico 2009” de acuerdo al nuevo esquema de 14 programas; esta entidad fiscalizadora considera que, el SAT demostró la fusión del Programa de Devoluciones Automáticas con el de Inteligencias Tributarias, por lo que se atiende la observación.

3. Cumplimiento del Programa de Detección de Devoluciones de Riesgo

A fin de verificar el cumplimiento del objetivo estratégico, “Disminuir la evasión, la informalidad y la elusión”, del Plan Estratégico del SAT 2007-2012, a través del Programa de Detección de Devoluciones de Riesgo, se solicitaron sus indicadores para constatar el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos, y se obtuvieron los resultados siguientes:

La Administración General de Auditoría Fiscal Federal (AGAFF) del SAT informó que el Programa de Detección de Devoluciones de Riesgo, contemplado en el Plan Estratégico del SAT 2007-2012, “no existe como tal” y aclaró que es un Proceso de Detección de Devoluciones de Riesgo que consiste en identificar, tramitar y resolver solicitudes de devolución de saldos a favor del Impuesto al Valor Agregado que pudieran representar un riesgo.

Sin embargo, el Plan Estratégico del SAT 2007-2012 incluye a las Devoluciones de Riesgo como un programa y el Artículo Quinto Transitorio de la Ley del Servicios de Administración Tributaria establece que como resultado de la revisión del Plan Estratégico del SAT elaborará un programa de acciones necesarias de corto plazo, así como los programas operativos necesarios de cada una de las unidades administrativas, incluyendo los indicadores de cumplimiento respectivo.

No obstante lo anterior, y con el propósito de verificar el Proceso de Detección de Devoluciones de Riesgo, se constató que únicamente se implementó para el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el cual se aplica a todos los trámites de devolución por este concepto y que consta de cuatro modelos de riesgo cuya finalidad es optimizar el uso de recursos y que exista mayor asertividad mediante el análisis de datos para resolver en forma estandarizada si en un trámite existen situaciones que representen un riesgo para el fisco federal. Los modelos se detallan a continuación:

Modelos de riesgo para devoluciones utilizados por la Administración General de Auditoría Fiscal Federal:

- Sistema de Consulta de Recaudación (SICRE)
- Modelo de Riesgo (MODEVO)

Modelos de riesgo para devoluciones utilizados por la Administración General de Grandes Contribuyentes:

- Modelo de Riesgos de Saldos a Favor (MORSA)
- Modelo de Clasificación de Empresas (MOCE)

Con el propósito de revisar los modelos, se verificaron los sistemas que los administran, y se obtuvieron los resultados siguientes:

Sistema de Consulta de Recaudación (SICRE): Se utiliza para trámites mayores de 400.0 miles pesos. Con dicho modelo se identifica, tramita y resuelve si en un trámite existen situaciones que representen un riesgo para el fisco federal en las solicitudes de saldos a favor del Impuesto al Valor Agregado.

Asigna a los contribuyentes un riesgo alto, medio o bajo en cada uno de los indicadores siguientes para su evaluación en conjunto: 1) Relación entre Devoluciones y Pagos del solicitante; 2) Simetría fiscal; 3) Vínculos entre el solicitante, proveedores y prestadores de servicios; 4) Comportamiento fiscal del contribuyente; 5) Eventos especiales, y 6) Contribuyentes fraudulentos.

Modelo de Riesgo (MODEVO): Se utiliza para trámites menores de 400.0 miles de pesos y determina si un trámite de solicitud de devolución de IVA es considerado de riesgo. El sistema da las calificaciones siguientes:

- Devolución pre-autorizada: en el caso de que no existan inconsistencias, se continúa con el proceso normal de trámite.
- Revisar solicitud de devolución: en el caso de encontrar inconsistencias, se revisa a detalle el trámite de devolución, se efectúan los cruces, análisis y verificaciones domiciliarias correspondientes.

Modelo de Riesgos de Saldos a Favor (MORSA): Este modelo está diseñado sólo para saldos a favor del IVA y proporciona los resultados individuales del análisis de 36 reglas relacionadas con el saldo a favor y permite conocer a detalle las inconsistencias detectadas sobre las cuales se debe poner mayor cuidado en el análisis.

Modelo de Clasificación de Empresas (MOCE): Se tiene la existencia del Modelo de Riesgo "MOCE" que, a diferencia de los Modelos de Riesgo de SICRE, MODEVO y MORSA, analiza el riesgo en otros impuestos, no sólo para el IVA. El modelo MOCE realiza un análisis conforme a los datos de declaraciones y pagos del contribuyente y arroja los resultados siguientes:

- Dictaminación.- Indica que el trámite puede proceder al análisis para su posterior devolución.
- Autorización.- Indica que el trámite, antes de pasar al área de dictaminación, debe pasar por el Modelo de Riesgo MORSA para poder ser autorizado.
- No aplica.- Indica que el trámite de la devolución corresponde a empresas extranjeras, trámites promovidos por sentencia o trámites del sector gobierno.

Asimismo, se constató que los objetivos de los cuatro modelos son: a) que se reduzca la probabilidad de aceptar una promoción cuando se debió haber rechazado y de rechazar una promoción cuando se debió haber aceptado; b) incrementar la transparencia, se elimine la discrecionalidad y se ayude a construir la memoria histórica de cada contribuyente y c) optimizar el uso de recursos en las áreas de devoluciones y fiscalización.

Para medir dichos objetivos, la Administración General de Planeación (AGP) extrae directamente la información del Modelo de Riesgo y mediante evaluaciones trimestrales verifica el comportamiento de los indicadores, el cumplimiento de los objetivos del Modelo y los beneficios que han aportado a la operación desde su puesta en operación.

Cabe señalar que el SAT informó que fiscaliza para verificar la procedencia de las devoluciones de riesgo mediante las facultades de comprobación en términos del noveno párrafo del artículo 22 del Código Fiscal de la Federación. La AGAFF indicó que tiene 144 actos iniciados, de los cuales, al 31 de diciembre de 2011 se concluyeron 98 y 46 estaban en proceso. La AGGC informó que se emitieron 139 revisiones, de las cuales se han terminado 67.

Por lo anterior, se concluye que el Proceso de Detección de Devoluciones de Riesgo en materia del Impuesto al Valor Agregado opera conforme a sus manuales y lineamientos, sin embargo, no se tuvieron herramientas informáticas similares a MORSA para otro tipo de contribuciones y sus reportes.

Como resultado de la reunión para la presentación de Resultados Preliminares, el SAT informó mediante oficio núm. 103-06-2012-544 del 4 de octubre de 2012, que el Programa de detección de devoluciones de riesgo establecido en el Plan Estratégico (PESAT) 2007-2012, se fusionó con otros programas, así, de 65 programas iniciales finalmente quedaron 14, por lo que proporcionó el oficio núm. 104-2009-095 del 5 de agosto de 2009 mediante el cual se enviaron a la junta de gobierno los avances del PESAT para ser presentados en la III Sesión Ordinaria de 2009.

La ASF concluye que la información proporcionada por el SAT respecto a la reestructuración de los programas carece de firmas por parte de los responsables, por lo que no se advierte que sea un documento oficial.

También informó mediante oficio núm. 103-06-2012-598 del 26 de octubre de 2012, que la estrategia normativa 09/08 del 29 de enero de 2008, explica el procedimiento para identificar, tramitar y resolver solicitudes de devolución que representan un riesgo para el fisco federal y que los indicadores de evaluación utilizados son tres: 1) Relación entre pagos y devoluciones del solicitante, 2) Simetría fiscal y 3) Congruencia del domicilio fiscal. Sin embargo, se observó que en el Reporte de Dictaminación de Riesgo obtenido del Sistema de Consulta de Recaudación presenta 6 indicadores, por lo que no se homologa lo establecido en la estrategia con los indicadores del Reporte citado.

Como resultado de la reunión para la presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, el SAT remitió información a través del oficio 103-06-2012-668 del 5 de diciembre de 2012 en el que acreditó la fusión del Programa de Detección de Devoluciones de Riesgo con otros programas para formar parte del Programa Integral de Inteligencia, así como sus avances en el "Plan estratégico 2009" de acuerdo al nuevo esquema de 14 programas; esta entidad fiscalizadora considera que el SAT demostró la fusión del Programa, por lo que se atiende la observación.

Asimismo, informó mediante oficio núm. 103-06-2012-677 del 7 de diciembre de 2012, que con respecto de los seis indicadores que se presentan en Sistema de Consulta de Recaudación, tres de ellos se consideran representativos para ubicar la presencia de un riesgo en la autorización de las devoluciones, y los tres restantes, no cuentan con información actualizada, por lo que no se utilizan. Por lo anterior, esta entidad fiscalizadora concluye no se atiende dicha observación, ya que el sistema no se encuentra homologado con lo establecido su normativa.

Véase acción(es): 11-0-06E00-02-0063-01-001

4. Mecanismos de control

A fin de evaluar los mecanismos de control en el proceso de devoluciones de contribuciones así como la administración de riesgo inherentes a la operación, se analizó el Reglamento Interior del SAT, el Manual de Procedimientos para la Función de Devoluciones y Compensaciones y los comunicados de aplicación inmediata llamados Estrategias de Fiscalización y se constató que las áreas relacionadas con el proceso de devoluciones y con la administración de riesgo son: la Administración General de Grandes Contribuyentes (AGGC) y la Administración General de Auditoría Fiscal Federal (AGAFF), encargadas de tramitar y resolver las solicitudes de devolución de cantidades a favor de los contribuyentes y que procedan conforme a las leyes fiscales; la Administración General de Recaudación (AGR) que informa sobre la existencia de créditos fiscales firmes, antes de que la AGGC y AGAFF realicen la devolución; la Administración General de Planeación (AGP) encargada de proponer y coordinar el desarrollo de modelos de riesgo relacionados con el “Proceso de detección de devoluciones de riesgo” y evaluar su aplicación en las unidades administrativas del SAT.

Asimismo, se observó que el trámite de la devolución al contribuyente está regulado en la normativa aplicada por la AGAFF y la AGGC que incluyen procesos de control en cada una de sus etapas y que corresponden a las siguientes: 1) Recepción y registro de solicitudes de devolución; 2) Captura de las solicitudes de devolución y conformación de expedientes; 3) Requerimientos de información y/o documentación adicional; 4) Respaldo documental; 5) Dictamen de saldos a favor; 6) Resolución y autorización de la devolución; 7) Pago de la devolución; 8) Seguimiento, y 9) Notificación de requerimientos y comunicados.

Para constatar y evaluar los procesos antes descritos, se analizó la relación de contribuciones 2011 mediante una herramienta sistematizada especializada en el análisis simplificado de datos cuantitativos y cualitativos, del cual se seleccionaron y revisaron en la AGGC y la AGAFF 182 expedientes de devoluciones en efectivo por un total de 58,034,311.0 miles de pesos correspondientes a 93 contribuyentes, que representan el 20.4% del importe total de las devoluciones autorizadas por 284,854,241.4 miles de pesos.

MUESTRA DE EXPEDIENTES POR DEVOLUCIÓN DE CONTRIBUCIONES 2011

(Miles de pesos)

Administración Local de Recaudación	Pagos en exceso	Saldo a favor	Pago de lo indebido	Sentencias	Total de expedientes	Importe Devuelto
AGAFF						
Interior de la República ***		4	1		5	919,129.7
Naucalpan		4		6	10	48,732.6
Oriente del D.F.		2		8	10	8,028.0
Norte		5		6	11	1,406,132.9
Centro		6		6	12	639,751.0
AGGC						
Diversos y consolidación	3	119		12	134	55,012,536.8
Total	3	140	1	38	182	58,034,311.0

FUENTE: Expedientes de devoluciones 2011.

*** Torreón, Culiacán, Tijuana, Zapopan y Morelia.

Con análisis de la documentación de los 182 expedientes, se determinaron los resultados siguientes:

- Recepción y registro de solicitudes de devolución:** Se constató que en 166 expedientes contenían formatos de solicitud de devolución con el sello de recepción y asignación del número de trámite y 16 de ellos carecían del formato respectivo.
- Captura de las solicitudes de devolución y conformación de expedientes:** En el Subsistema de Devoluciones y Compensaciones, se observó la captura de las 182 solicitudes de devolución.
- Requerimientos de información y/o documentación adicional:** Se observó la existencia de 42 requerimientos de información y/o documentación adicional, por insuficiencia de documentación para dictaminar.
- Respaldo Documental:** 57 expedientes cumplieron con todos los requisitos referentes a la solicitud de devolución en el formato vigente con sus anexos respectivos; los 125 carecían de alguno o varios de los atributos de conformación de expedientes, como se describe: 34 solicitudes de confirmación de créditos firmes o reportes de crédito; 78 Reportes para la Dictaminación de la devolución, y 38 historiales de saldos a favor del Subsistema de Devoluciones y Compensaciones.

Asimismo, se observó que 5 expedientes no contaron con algunos de los documentos soporte de la devolución donde se acredite la procedencia del impuesto a devolver, como pueden ser: el escrito o papel de trabajo del contribuyente en el que manifestó los acreditamientos o compensaciones efectuados; el encabezado del estado de cuenta bancario o copia del contrato de apertura de la cuenta, en los que aparece el nombre y el número de cuenta bancaria CLABE del contribuyente donde se realizó el depósito correspondiente.

En 174 expedientes se localizó la documentación que acredita las compensaciones realizadas por el contribuyente, en 8 casos no se identificó la documentación soporte de su revisión.

En la revisión de los 182 expedientes se determinó que sólo en 122 casos se aplicaron los modelos correspondientes, sin que se encontrara evidencia de que en los 60 restantes se aplicó algún modelo de riesgo.

5. **Dictamen de saldos a favor:** Se identificaron 182 Dictámenes de saldos a favor realizados por la Administración General de Grandes contribuyentes y la Administración Central de Devoluciones y Compensaciones.
6. **Resolución y autorización de la devolución:** Se identificaron 160 documentos emitidos por los Subadministradores correspondientes y se detectó que 22 expedientes no contaban con dichos documentos.
7. **Pago de la devolución:** Se constató que se efectuaron 182 Pagos de devoluciones por 58,034,311.0 miles de pesos, y en algunos casos se realizó la actualización de acuerdo con la normativa aplicable.
8. **Seguimiento:** Se identificó que en su momento hubo 42 seguimientos de devoluciones por requerimiento de documentación adicional.
9. **Notificación de requerimientos y comunicados:** Se identificó que los 182 expedientes cuentan con el oficio de notificación al contribuyente de la resolución del trámite de devolución y que en 42 expedientes se requirió información adicional para la autorización de la devolución.

Con el propósito de identificar las deficiencias de control por administración local, se muestran a continuación las inconsistencias detectadas:

DOCUMENTACIÓN FALTANTE DE LA MUESTRA DE EXPEDIENTES DE DEVOLUCIONES 2011

Concepto revisado	Interior de la República ***	Naucalpan	Oriente	Norte	Centro	Grandes contribuyentes	Total de documentos por concepto
Modelos de riesgo	1	7	9	7	6	30	60
Oficio de resolución y notificación	5	5	3	3	6	-	22
Solicitud de devolución	1	4	5	-	1	5	16
Solicitud de créditos firmes vía email	5	3	2	11	6	7	34
Verificación de compensaciones y devoluciones	-	2	1	-	2	3	8
Documentación soporte de la Devolución	-	-	-	-	5	-	5
Reporte para la Dictaminación de la devolución	1	4	4	-	4	65	78
Historial de saldos a favor	3	7	9	-	10	9	38
Total de documentos faltantes	16	32	33	21	40	119	261

FUENTE: Expedientes de devoluciones 2011.

*** Torreón, Culiacán, Tijuana, Zapopan y Morelia.

Cabe mencionar que 34 expedientes de devoluciones, por un importe de 4,133,713.8 miles de pesos, no cuentan con la solicitud de créditos firmes, y en 5 de ellos falta también la documentación soporte de la devolución, información relevante para la autorización y pago de las devoluciones.

El SAT informó que aquellos expedientes que carecieron del modelo de riesgo MORSA fueron trabajados con lineamientos MOCE y su calificación fue “autorizar” y que el reporte para la dictaminación de la devolución no se incluyó en aquellos casos que se trabajaron con lineamientos de MORSA o MOCE, ya que en éstos existen algunas reglas que regulan las devoluciones presentadas con anterioridad; sin embargo, en las Estrategias de Operación para las devoluciones o compensaciones de MORSA IVA del 20 de enero de 2011 y las “Estrategias para la Función de Devoluciones y Compensaciones” Proceso VI “Conformación de Expedientes para devoluciones y compensaciones” no se encontraron dichas excepciones.

Se concluye que existen deficiencias de control en los procesos de conformación de expedientes, ya que 57 contaron con el total de la documentación y 125 no la contenían, lo cual da un total 261 documentos omitidos, de los cuales 39 son relevantes para la autorización y pago de la devolución.

Como resultado de la reunión para la presentación de Resultados Preliminares, el SAT mediante oficio núm. 103-06-2012-545 del 4 de octubre de 2012, informó que de los 22 oficios de resolución faltantes en los expedientes, el área no estaba obligada a realizarlos, debido a que se autorizaron al 100% los importes solicitados con base en lo establecido en la política Vigésimo Séptima, del apartado IV “Políticas generales”; por lo que la entidad fiscalizada aclaró la documentación faltante con la información proporcionada.

Respecto a los expedientes de las ALR que carecieron de 27 solicitudes de consulta de créditos firmes, el SAT aclaró que no fue necesario efectuar dicha consulta de acuerdo a lo establecido en las EFAS para la Función de Devoluciones y Compensaciones en la actividad 22, ya que al momento de emitir resolución, los contribuyentes no contaban con créditos en el reporte para la dictaminación de la devolución, por lo cual no estaba obligado a ello; sin embargo, no proporcionó evidencia de los reportes para la dictaminación.

De los 30 expedientes que no incluyeron los modelos de riesgo, el SAT informó que 26 corresponden a una Calificación MOCE denominada “Autorizar” por lo que no se aplicaron las estrategias de MORSA, ya que éstas sólo se aplican a casos de IVA cuya calificación MOCE es “dictaminación” o no “aplica”. Por lo anterior, la ASF concluye que en las “Estrategias de Operación para las devoluciones o compensaciones de MORSA IVA” y en las “Estrategias de devoluciones y compensaciones aplicables a las administraciones centrales de fiscalización a empresas que consolidan fiscalmente, a grandes contribuyentes diversos, al sector financiero y a la Administración Central de Coordinación Estratégica de la Administración General de Grandes Contribuyentes”, no se encontraron normadas dichas excepciones.

De los 65 casos sin “reporte de dictaminación de la devolución” el SAT informó que no es necesaria su inclusión en el expediente de acuerdo a las “estrategias de operación adicionales para el proceso de devoluciones (MOCE)” y las “estrategias de operación para

las devoluciones o compensaciones de MORSA-IVA 1.2”, ya que en éstas no se incluyen en la relación que señala dicho reporte, sin embargo, el Manual de Procedimientos para la Función de Devoluciones y Compensaciones “Proceso VI” Conformación de Expedientes para Devoluciones y Compensaciones establece dicho reporte.

Respecto a los 16 expedientes sin la “solicitud de devolución”, el SAT mediante oficio núm. 103-06-2012-548 del 4 de octubre, informó que no estaba obligado a presentar la solicitud de devolución ya que deriva de una sentencia; sin embargo, el expediente no cuenta con la solicitud que dio origen a la devolución, de los 15 restantes no se obtuvo respuesta.

Como resultado de la reunión para la presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, la AGGC del SAT mediante oficio núm. 103-06-2012-194 del 7 de diciembre de 2012, informó que con respecto de los 30 documentos faltantes de modelos de riesgo en los expedientes, no se encontraba obligado de aplicar el modelo de riesgo MORSA para tramites de IVA, debido a que la calificación de modelo de riesgo MOCE fue “autorizar”, de conformidad con su normativa; por lo anterior, esta ASF considera que la entidad fiscalizada aclaró con la información proporcionada la aplicación del modelo, y por lo que respecta a 6 trámites restantes de otras contribuciones, no se proporcionó evidencia de la utilización de los modelos de riesgo.

Asimismo, comentó que dictaminó conforme a los resultados del modelo de MORSA normados en el oficio 900-02-2011-233, por lo que no estaba obligada a incluir el Reporte de dictaminación. Por otro lado, informó que respecto a la ausencia de la solicitud de devolución, los casos presentados, derivaron de una orden emitida por un tribunal administrativo, por lo que no fue necesaria una solicitud de devolución, y proporcionó copia de las resoluciones emitidas; la ASF considera que se aclara la información respecto a la información faltante de 65 casos sin “reporte de dictaminación de la devolución” y 5 solicitudes de devolución faltantes.

Por otra parte, como resultado de la reunión para la presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, la AGAFF mediante oficio núm. 103-06-2012-677 del 7 de diciembre de 2012, presentó 27 reportes de dictaminación mediante el cual se confirma la existencia de créditos a cargo del contribuyente, por lo que se aclara la falta de las solicitudes de consulta de créditos firmes vía correo electrónico.

Respecto a las 11 “solicitudes de devolución” faltantes, el SAT aclaró que no es necesario presentarlas, ya que se trata de trámites por cumplimiento de sentencia por resolución judicial; la ASF concluye que se aclara las 11 solicitudes de devoluciones.

Derivado de las aclaraciones realizadas se concluye que subsisten deficiencias de control en los procesos de conformación de expedientes, ya que se tiene un total de 107 documentos omitidos en 58 expedientes, las cuales consistieron en: 7 confirmaciones de créditos firmes, 8 verificaciones de compensaciones y devoluciones, 5 documentos soporte del importe a devolver, 13 Reportes de dictaminación de devolución, 38 historiales de saldos a favor y 36

cédulas de modelos de riesgo, de los cuales 12 son relevantes para la autorización y pago de la devolución.

Véase acción(es): 11-0-06E00-02-0063-01-002
11-9-06E00-02-0063-08-001

5. Devoluciones solicitadas

A fin de verificar que las devoluciones solicitadas por los contribuyentes se realizaron de acuerdo con la normativa, se solicitó al SAT la relación de devoluciones tramitadas y con su análisis se constató que las administraciones de: Cuenta Tributaria y Contabilidad de Ingresos (ACTCI) "5"; General de Auditoría Fiscal Federal (AGAFF), y la General de Grandes Contribuyentes (AGGC) reportaron un total de 1,051,780 trámites de devoluciones por un importe de 284,854,241.4 miles de pesos, como se muestra a continuación:

DEVOLUCIONES POR ÁREA ADMINISTRATIVA DEL SAT 2011				
(Miles de pesos)				
Concepto	Núm. Trámites	%	Importe	%
AGAFF				
Devoluciones	523,046	49.7	61,482,729.4	21.6
Devoluciones automáticas	490,835	46.7	3,764,620.0	1.3
Otros conceptos o cuentadantes	12,485	1.2	445,792.3	0.1
Subtotal devoluciones	1,026,366	97.6	65,693,141.7	23.0
AGGC				
Devoluciones	25,414	2.4	219,161,099.7	77.0
Subtotal devoluciones	25,414	2.4	219,161,099.7	77.0
Total de Devoluciones	1,051,780	100.0	284,854,241.4	100.0

FUENTE: Concentrados de las devoluciones de 2011, proporcionados por la AGAFF y AGGC del SAT.

Como se aprecia en el cuadro anterior, las devoluciones de la AGAFF, por 65,693,141.6 miles de pesos, representaron el 97.6% de los trámites de devoluciones solicitados en 2011, en cambio, la AGGC representó el 77.0% del importe devuelto, atendiendo el 2.4% del número de trámites realizados por un total de 219,161,099.7 miles de pesos.

Asimismo, se constató que existen diferentes formas de tramitar las devoluciones por el contribuyente ante el SAT, tales como: 1) Devoluciones Automáticas; 2) Devoluciones por Internet y personales; 3) Devoluciones Draw Back, y 4) Devoluciones de INFONAVIT, las cuales consisten en lo siguiente:

1. **Devoluciones Automáticas:** Es un procedimiento para personas físicas con saldos a favor del Impuesto Sobre la Renta iguales o superiores a 13.9 miles de pesos, presentando la declaración anual vía electrónica.
2. **Devoluciones por Internet y personales:** Se refiere a la presentación de solicitud de devolución de contribuciones (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, etc.) que se realiza vía internet en el portal del SAT. Cabe mencionar que en menor medida, existen todavía las solicitudes personales y se realizan cuando los contribuyentes personas físicas con saldos a favor iguales o menores a los 13.9 miles de pesos que no cuenten con el certificado de la FIEL o el origen de la devolución sea resolución o sentencia, acuden de forma personal a presentar su devolución de saldo a favor vía internet, ante la Administración Local de Servicios al contribuyente, así, cuando no cuenten con el certificado de la FIEL, el SAT le asistirá a los contribuyentes para llevar a cabo el registro y envío de la solicitud vía internet.
3. **Devoluciones Draw Back:** Son las devoluciones del Impuesto General de Importación (IGI) pagado por la importación de mercancías o insumos incorporados a mercancías de exportación, o de mercancías que se retornen al extranjero en el mismo estado o que hayan sido sometidas a procesos de reparación o alteración. El mecanismo para la devolución del impuesto le corresponde a la Secretaría de Economía, ya que ésta dictamina la solicitud de devolución en un plazo de 10 días hábiles a partir de su recepción y, cuando es procedente, remite la resolución al SAT para que tramite la devolución.
4. **Devoluciones INFONAVIT:** Las devoluciones a los trabajadores pensionados en términos de la Ley del Seguro Social reciben en una sola exhibición el saldo de su subcuenta de vivienda. El SAT y la SHCP procesan el monto señalado por el INFONAVIT y emiten un documento para la entrega de fondos a fin de que la TESOFE lo transfiera a una cuenta a favor del INFONAVIT y de ahí se ministren conforme a las solicitudes de entrega de los Fondos Acumulados en la Subcuenta de Vivienda a los trabajadores pensionados.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 22 del Código Fiscal de la Federación, los plazos para resolver la solicitud de devolución de contribuciones son de 40 días siguientes a la fecha en que se presentó la solicitud ante la autoridad fiscal y de 25 días si se trata de contribuyentes que dictaminen sus estados financieros por contador público autorizado. Cabe mencionar que el SAT puede requerir al contribuyente los datos, informes o documentos adicionales que considere necesarios para verificar la procedencia de la devolución, si existiese dicha solicitud, quedan sin efecto los plazos antes mencionados.

Con el fin de comprobar lo anterior y de acuerdo con los 182 expedientes de devoluciones, se constató que cumplieron con el plazo para efectuar las devoluciones de conformidad con la normativa aplicable; sin embargo, se observó que 14 expedientes de devoluciones, correspondientes a 9 contribuyentes, fueron autorizados por la AGAFF por 1,246,750.5 miles de pesos cuando competía a la AGGC, de acuerdo con el Padrón de Grandes Contribuyentes de 2011, en incumplimiento del artículo 20, fracción XXIX, del Reglamento Interior del SAT.

Adicionalmente, se realizó una prueba global a la relación de devoluciones, entregada por el SAT, contra el Padrón de Grandes Contribuyentes de 2011 y se constató que 598 solicitudes de devoluciones de 129 contribuyentes, tramitadas en el ejercicio de 2011, fueron atendidos por la AGAFF, aún cuando son competencia de la AGGC, por ser Grandes Contribuyentes.

Asimismo, de los 182 expedientes, se identificaron 38 devoluciones por sentencias, de los cuales 26 correspondieron a la AGAFF y 12, a la AGGC y se constató que las sentencias fueron resueltas en 2010 y 2011 por diferentes instancias del poder judicial y favorecieron a los contribuyentes como consecuencia de que las resoluciones emitidas por el SAT, en las cuales se negó la devolución del impuesto al contribuyente, no se fundamentaron ni motivaron adecuadamente. Debido a esto, del total solicitado en los ejercicios de 2000 a 2009, por 218,277.9 miles de pesos, se incrementó a 130,926.0 miles de pesos por concepto de actualizaciones y 167,335.3 miles de pesos de recargos, con un importe total pagado en 2011 de 516,539.2 miles de pesos, 136.6% más de lo solicitado originalmente.

Lo anterior, se hizo del conocimiento al Titular del Órgano Interno de Control en el SAT mediante el oficio núm. DGAFFA/SIIC/001/2013 de enero de 2013.

Por lo anterior, se concluye que el trámite de las devoluciones autorizadas por la AGGC y AGAFF cumplieron con la normativa, excepto por 14 trámites de devoluciones que fueron autorizados por la AGAFF, aún cuando son competencia de la AGGC.

Como resultado de la reunión para la presentación de Resultados Preliminares, el SAT mediante oficio núm. 103-06-2012-545 del 4 de octubre de 2012, informó respecto al trámite de las devoluciones autorizadas por la AGAFF siendo competencia de la AGGC, que de acuerdo a la estrategia D.C.M.P 16/08 contenida en el oficio núm. 500-07-2008-33979 del 7 de octubre de 2008, se le otorgan atribuciones a la AGAFF para dar el trámite que corresponda a la devolución conforme a las facultades del tercer párrafo del artículo 17 del RISAT.

Por lo anterior, la ASF considera que aunque en la normativa existan regulaciones que permitan que un trámite de devolución competencia de la AGGC sea atendido por la AGAFF por no remitirlo en el tiempo que establece los lineamientos; el SAT se ve afectado en sus controles establecidos para evaluar la procedencia o improcedencia de la devolución, al omitir la aplicación de los modelos de riesgo por parte del AGGC.

Asimismo, respecto al “Reporte general de consulta de información de contribuyente”, remitido por el SAT para acreditar que un contribuyente no era de la competencia de la AGGC al momento de solicitar la devolución, se observó que dicho reporte no marca la fecha de inicio como gran contribuyente, por lo que no se pudo aclarar la observación.

Como resultado de la reunión para la presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, el SAT mediante oficio núm. 103-06-2012-677 del 7 de diciembre de 2012 aclaró que respecto a los 14 trámite de las devoluciones autorizadas por la AGAFF siendo competencia de la AGGC, proporcionó las pantallas de consulta del sistema Cuenta Única Darío, en la que se observa su clasificación del contribuyente al momento de realizar la

devolución, y en 10 casos se determinó que no eran grandes contribuyentes y en los cuatro restantes si lo eran; sin embargo, de acuerdo a la estrategia D.C.M.P 16/08 contenida en el oficio núm. 500-07-2008-33979 del 7 de octubre de 2008, se le otorgaron atribuciones a la AGAFF para dar el trámite que corresponda a la devolución conforme a las facultades del tercer párrafo del artículo 17 del RISAT. Cabe hacer mención que la AGAFF informó que actualmente el sistema Solución Integral, respecto a los trámites presentados por internet, no permite asignar trámites a las Administraciones Locales cuando son competencia de Grandes contribuyentes.

6. Impacto de las Devoluciones

A fin de evaluar el impacto de las devoluciones pagadas en la recaudación de contribuciones federales de 2011, se analizó el Estado Analítico de Ingresos, proporcionado por la Administración Central de Cuenta Tributaria y Contabilidad de Ingresos (ACCTCI) del SAT, del cual se realizó la integración y comparación de los ingresos recaudados y las devoluciones en efectivo, y se determinó lo siguiente:

COMPARATIVO DE INGRESOS RECAUDADOS Y DEVOLUCIONES DE CONTRIBUCIONES 2011

(Miles de pesos)

Numeral	Concepto	Ingresos Recaudados	Devoluciones	% Sobre el ingreso
I	Impuestos	2,049,336,073.5	283,054,619.3	13.8
II	Contribuciones de mejoras	70,737.9		0.0
III	Derechos	888,568,278.0	116,652.1	0.0
IV	Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago.	290,448.5	1,480,311.0	409.7
V	Productos	12,371,255.4	6,463.2	0.1
VI	Aprovechamientos	136,520,891.4	196,195.8	0.1
TOTAL		3,087,157,684.7	284,854,241.4	9.2

FUENTE: Estado Analítico de Ingresos, proporcionado por el SAT.

Como se observa en el cuadro anterior, los conceptos con mayor impacto en las devoluciones respecto a los ingresos recaudados son las contribuciones causadas en ejercicio fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago y los impuestos que representaron 409.7% y 13.8%, respectivamente. A efecto de conocer su integración, se realizó el análisis correspondiente y se determinó lo siguiente:

- **Contribuciones causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago:** En 2011, se presentaron devoluciones por 1,480,311.0 miles de pesos, el 409.7% con respecto a la recaudación por 290,448.5 miles de pesos, en tanto que en el ejercicio 2010 llegó a 996,983.8 miles de pesos, el 104.9% respecto a la recaudación por 486,625.6 miles de pesos, por lo que el aumento de un año a otro fue del 48.5%,

por los conceptos de resoluciones de sentencias, pagos en exceso y saldos a favor de contribuciones de años anteriores, que fueron resueltos en 2011.

- **Impuestos:** En 2011, la recaudación ascendió a 2,049,336,073.5 miles de pesos y presentó devoluciones en un 13.8%, por 283,054,619.3 miles de pesos, en tanto que en el ejercicio 2010, se recaudaron 1,813,811,304.0 miles de pesos y se devolvió el 12.9% por 233,261,133.5 miles de pesos, lo que generó un incremento del 21.3% en las devoluciones de un año a otro.

A continuación se presenta la integración y comparación de impuestos y las devoluciones, en la que se constató que el Impuesto al Valor Agregado (IVA) representa el 80.8% de las devoluciones, seguido el Impuesto Sobre la Renta (ISR) con el 9.1 %.

COMPARATIVO DE INGRESOS RECAUDADOS Y DEVOLUCIONES POR IMPUESTO 2011
(Miles de pesos)

Concepto	Recaudación	Devoluciones	% Sobre la recaudación	% Sobre el total de devoluciones
ISR	917,913,515.7	25,832,540.7	2.8	9.1
IETU	75,039,951.0	5,397,429.9	7.2	1.9
IVA	790,556,507.3	228,720,226.8	28.9	80.8
Impuesto al Comercio Exterior	28,175,780.2	1,171,776.6	4.2	0.4
IDE	88,599,740.6	21,134,569.4	23.9	7.5
Otros Impuestos***	149,050,578.7	798,075.9	0.5	0.3
TOTAL	2,049,336,073.5	283,054,619.3		100.0

FUENTE: Estado Analítico de Ingresos, proporcionado por el SAT.

*** Otros Impuestos: IEPS, Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, Impuestos Sobre Servicios en los que Intervengan Empresas Concesionarias, Impuestos a los Rendimientos Petroleros y Accesorios.

Como se observa en el cuadro anterior, los conceptos que presentaron mayor impacto en las devoluciones de impuestos respecto a los ingresos recaudados fueron el IVA y el IDE que representaron 28.9% y 23.9%, respectivamente.

Es importante mencionar que las devoluciones de impuestos por 283,054,619.3 miles de pesos representaron el 99.4% del total de devoluciones de contribuciones por 284,854,241.4 miles de pesos.

Adicionalmente, se realizó el análisis por entidades federativas con el fin de identificar aquellas que devolvieron los mayores importes en 2011, y se obtuvieron los resultados siguientes:

DEVOLUCIONES EFECTUADAS POR LA AGGC Y AGAFF 2011
POR ENTIDAD FEDERATIVA
(Miles de pesos)

Núm.	Entidad Federativa	Núm. Trámites	Importe	%
	Grandes contribuyentes	25,414	219,161,099.7	78.1
1	Distrito Federal	73,555	15,112,717.9	5.4
2	Nuevo León	37,940	6,282,694.2	2.2
3	Jalisco	53,788	5,956,895.0	2.1
4	Estado de México	29,376	3,981,799.7	1.4
5	Coahuila	22,552	3,112,891.0	1.1
6	Sinaloa	27,059	3,071,366.5	1.1
7	Baja California Norte	23,797	2,587,906.8	0.9
8	Chihuahua	30,960	2,576,957.3	0.9
9	Sonora	23,555	2,557,750.2	0.9
10	Guanajuato	14,602	1,837,082.7	0.7
11	Querétaro	9,334	1,766,348.2	0.6
12	Michoacán	15,912	1,508,293.4	0.5
13	Tamaulipas	14,425	1,463,969.2	0.5
14	Veracruz	21,093	1,351,570.7	0.5
15	Puebla	29,061	1,101,847.2	0.4
16	Yucatán	10,179	924,526.8	0.3
17	San Luis Potosí	9,381	864,354.3	0.3
18	Aguascalientes	10,748	818,148.0	0.3
19	Chiapas	7,532	743,082.6	0.3
20	Baja California Sur	5,504	520,894.8	0.2
21	Morelos	4,998	426,089.5	0.2
22	Quintana Roo	3,763	423,035.9	0.1
23	Hidalgo	9,531	379,157.6	0.1
24	Tabasco	5,189	317,991.6	0.1
25	Nayarit	3,967	299,796.1	0.1
26	Colima	3,085	299,304.5	0.1
27	Durango	6,499	262,509.0	0.1
28	Guerrero	3,164	220,655.7	0.1
29	Oaxaca	2,385	201,654.6	0.1
30	Campeche	3,379	179,405.4	0.1
31	Tlaxcala	2,671	166,580.6	0.1
32	Zacatecas	4,062	165,452.4	0.1
	Total	548,460	280,643,829.1	100.0%
	Otros ***	503,320	4,210,412.3	
	Suma total de devoluciones	1,051,780	284,854,241.4	

FUENTE: Concentrados de las devoluciones de 2011, proporcionados por la AGAFF y AGGC del SAT.

*** Devoluciones automáticas AGAFF y Otros conceptos o cuentadantes.

Como se observa en el cuadro anterior, la AGGC devolvió los mayores importes con 219,161,099.7 miles de pesos, el 78.1%; asimismo, entre las entidades federativas que devolvieron los mayores importes están el Distrito Federal, Nuevo León, Jalisco, Estado de México, Coahuila y Sinaloa que su conjunto devolvieron 37,518,364.3 miles de pesos, el 13.3% de los 280,643,829.1 miles de pesos. Las 26 entidades federativas restantes devolvieron 23,964,365.1 miles de pesos, el 8.6% .

Por otro lado, se integraron y analizaron las devoluciones en efectivo, efectuadas a los grandes contribuyentes con el fin de identificar aquellos a los que se devolvieron los mayores importes y conocer su actividad económica, como se muestra a continuación:

DEVOLUCIONES DE GRANDES CONTRIBUYENTES 2011 CONTRIBUYENTES CON MAYOR DEVOLUCIÓN
(Miles de pesos)

Núm.	Actividad Económica	Núm. Trámites	Importe devuelto	%	Tipo de Impuesto
1	Fabricación o ensamble de camiones y tractocamiones	13	8,036,642.40	3.7	IVA y DTA
2	Fabricación o ensamble de camiones y tractocamiones	16	6,641,061.90	3	IVA, ISR y IDE
3	Fabricación o ensamble de camiones y tractocamiones	14	6,013,550.50	2.7	IVA, ISR y DTA
4	Fabricación o ensamble de camiones y tractocamiones	12	1,754,908.60	0.8	IVA
5	Fabricación o ensamble de camiones y tractocamiones	9	1,551,516.50	0.7	IVA
6	Comercio en supermercados	27	3,271,562.50	1.5	IVA y IDE
7	Comercio en supermercados	24	1,936,879.50	0.9	IVA, ISR y IDE
8	Comercio tiendas departamentales	15	2,623,703.70	1.2	IVA, ISR y IDE
9	Comercio de partes y refacciones nuevas para automóviles	11	1,695,643.70	0.8	IVA, ISR y IETU
10	Comercio en supermercados	23	2,577,139.00	1.2	IVA y IDE
11	Alimentos	12	2,562,781.90	1.2	IVA y IETU
12	Alimentos	10	2,123,473.10	1	IVA
13	Alimentos	17	1,578,511.00	0.7	IVA y AD-VALOREM
14	Alimentos	22	2,646,953.20	1.2	IVA, DTA y IDE
15	Almacenamiento con refrigeración	103	4,439,013.30	2	IVA y AD-VALOREM
16	Dirección de corporativos y empresas no financieras	3	1,796,140.80	0.8	ISR
17	Electrónica	44	2,420,807.80	1.1	IVA
18	Explotación, refinación y fundición de materiales no ferrosos	11	6,003,725.90	2.7	IVA
19	Producción de aves de corral en incubadora	23	1,686,815.90	0.8	IVA, IDE y IETU
20	Telefonía celular	3	1,694,259.50	0.8	IVA
	Suma	412	63,055,090.70	28.80%	
2891	Otros grandes contribuyentes	25,002	156,106,009.00	71.20%	Varios
2911	Total de Grandes Contribuyentes	25,414	219,161,099.70	100.00%	

FUENTE: Concentrado de las devoluciones de 2011, proporcionado por la AGGC del SAT.

Como se observa en el cuadro anterior, de un total de 2,911 grandes contribuyentes, 20 solicitaron los mayores importes, que en su conjunto sumaron 63,055,090.7 miles de pesos, el 28.8% del total. Cabe mencionar que 2,891 grandes contribuyentes solicitaron el 71.2% restante.

Asimismo, se puede observar que dentro de las principales actividades económicas de los grandes contribuyentes que solicitaron devoluciones en 2011 están la fabricación o ensamble de camiones y tractocamiones, comercio en supermercados y alimentos.

De lo anterior se concluye que las devoluciones pagadas en la recaudación de contribuciones de 2011 tienen un impacto en los ingresos del IVA, al representar el 80.8% de las devoluciones de impuestos y el 80.2% de la devoluciones de las contribuciones federales recaudadas. Por otro lado, el impacto de las devoluciones pagadas en la recaudación de contribuciones federales de 2011 se da principalmente por las devoluciones solicitadas por los grandes contribuyentes, ya que aunque no es considerable el número de trámites realizados, sí son relevantes en su importe.

7. Cuenta Pública

A fin de verificar que el importe devuelto por contribuciones, reportado en la Cuenta Pública 2011, correspondió al registrado en la contabilidad de la entidad fiscalizada, se analizó el Estado Analítico de Ingresos y el Sistema Estadístico de Contabilidad (SEC) proporcionado por la Administración Central de Cuenta Tributaria y Contabilidad de Ingresos (ACCTCI) del SAT y con su análisis se determinó que los 284,854,241.4 miles de pesos por concepto de devoluciones están integrados de la manera siguiente:

DEVOLUCIONES DE CONTRIBUCIONES 2011
(Miles de pesos)

Numeral	Concepto	Devoluciones	%
I	Impuestos***	283,054,619.3	99.4
III	Derechos	116,652.1	0.0
IV	Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago.	1,480,311.0	0.5
V	Productos	6,463.2	0.0
VI	Aprovechamientos	196,195.8	0.1
TOTAL DE DEVOLUCIONES		284,854,241.4	100.0%

FUENTE: Estado Analítico de Ingresos y el Sistema Estadístico de Contabilidad, proporcionado por el SAT.

***Impuestos: IVA, ISR, IDE, IETU, IEPS, Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, Impuesto al Comercio Exterior, Accesorios, Derechos, Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago, Productos y Aprovechamientos.

En el cuadro anterior, se observa que el 99.4% de devoluciones de contribuciones corresponde a impuestos por 283,054,619.3 miles de pesos, seguido de las contribuciones no comprendidas de ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago, por 1,480,311.0 miles de pesos, el 0.5%.

Por lo anterior, se integraron las devoluciones por área administrativa encargada de la autorización, y se identificaron los conceptos que representan un mayor porcentaje conforme al total de las devoluciones, como se refleja en el cuadro siguiente:

DEVOLUCIONES POR ÁREA ADMINISTRATIVA 2011
(Miles de pesos)

Concepto	Núm. Trámites	Contribuciones					Importe	%
		IVA	ISR	IDE	IETU	***Otros		
Devoluciones AGAFF	523,046	80.4%	9.8%	7.3%	0.7%	1.8%	61,482,729.4	21.6
Devoluciones AGGC	25,414	81.8%	7.3%	7.6%	2.3%	1.0%	219,161,099.7	77.0
Devoluciones automáticas AGAFF	490,835		100.0%				3,764,620.0	1.3
Otros conceptos o cuentadantes	12,485					100.0%	445,792.3	0.1
Total Devoluciones	1,051,780	80.3%	9.1%	7.4%	1.9%	1.3%	284,854,241.4	100.0

FUENTE: Concentrados de las devoluciones de 2011, proporcionados por la AGAFF y AGGC del SAT.

***Otros: IEPS, Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, Impuesto al Comercio Exterior, Accesorios, Derechos, Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago, Productos y Aprovechamientos.

En el cuadro anterior, se identificó que las áreas que más devoluciones autorizaron fueron la Administración General de Grandes Contribuyentes (AGGC) con 219,161,099.7 miles de pesos, el 77.0%, y la Administración General de Auditoría Fiscal Federal (AGAFF) con 61,482,729.4 miles de pesos, el 21.6%; asimismo, las contribuciones con mayores porcentajes fueron el Impuesto al Valor Agregado (IVA) con el 80.3% y el Impuesto Sobre la Renta (ISR) con 9.1% del total de las devoluciones. En ese sentido, la autoridad fiscal debe de considerar este impacto en los montos netos de la recaudación y determinar si sus políticas están, acorde a un marco fiscal integral.

Adicionalmente, se analizaron los Resúmenes de Operaciones de Tesorería por día y el origen de las devoluciones de Entidades Federativas proporcionados por la ACCTCI del SAT y se comprobó que la TESOFE devolvió 284,839,624.9 miles de pesos, y por entidades federativas, se registró un importe de 14,616.4 miles de pesos. Finalmente, se comparó con lo que reporta el Sistema Estadístico de Contabilidad (SEC) mensualmente, y se determinó que en julio se registró un importe mayor por 230.0 miles de pesos, el cual fue reclasificado en octubre.

Por lo anterior, se concluye que los 284,854,241.4 miles de pesos reportados por el SAT como devoluciones de contribuciones en Cuenta Pública son correctos y no difieren con lo presentado en el Estado Analítico de Ingresos 2011.

Acciones

Recomendaciones

11-0-06E00-02-0063-01-001.- Para que el Servicio de Administración Tributaria homologue las estrategias normativas que señalan los criterios de los indicadores de evaluación para identificar, tramitar y resolver solicitudes de devolución que representan un riesgo para el fisco federal con los indicadores del Reporte de Dictaminación de Riesgo del Sistema de Consulta de Recaudación, debido a que se detectó que este reporte presenta 6 indicadores de evaluación y la estrategia normativa únicamente regula tres. [Resultado 3]

11-0-06E00-02-0063-01-002.- Para que el Servicio de Administración Tributaria realice las acciones correspondientes a fin de que los Expedientes de Devoluciones de Contribuciones cumplan con la documentación señalada en la normativa de conformación de expedientes, debido a que se detectó que se omitieron 107 documentos en 58 expedientes de 10 administraciones locales de recaudación y en la Administración General de Grandes Contribuyentes. [Resultado 4]

Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

11-9-06E00-02-0063-08-001.- Ante el Órgano Interno de Control en el Servicio de Administración Tributaria para que realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente, por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión no integraron 107 documentos en los expedientes de devoluciones de contribuciones en 10 Administraciones locales de Recaudación y en la Administración General de Grandes Contribuyentes, consistentes en: 7 confirmaciones de créditos firmes, 8 verificaciones de compensaciones y devoluciones, 5 documentos soporte del importe a devolver, 13 Reportes de dictaminación de devolución, 38 historiales de saldos a favor y 36 cédulas de modelos de riesgo, de los cuales 12 son relevantes para la autorización y pago de la devolución. [Resultado 4]

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 4 observación(es), de la(s) cual(es) 2 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 2 restante(s) generó(aron): 2 Recomendación(es) y 1 Promoción(es) de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar o promover la intervención de la(s) instancia(s) de control competente con motivo de 1 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen: limpio

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

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales y respecto de la muestra auditada, el Servicio de Administración Tributaria cumplió con las disposiciones normativas aplicables.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que el Plan Estratégico del SAT 2007-2012 esté alineado con los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), relacionados con las contribuciones.
2. Verificar el cumplimiento de los objetivos estratégicos: "Disminuir el costo en el cumplimiento de las obligaciones" y "Simplificar en forma eficiente los trámites y servicios", del Plan Estratégico del SAT 2007-2012 a través del Programa de Devoluciones Automáticas.
3. Verificar el cumplimiento del objetivo estratégico: "Disminuir la evasión, la informalidad y la elusión", del Plan Estratégico del SAT 2007-2012 a través del Programa de Detección de Devoluciones de Riesgo.
4. Evaluar los mecanismos de control en el proceso de devoluciones de contribuciones y la administración de riesgos inherentes a la operación.
5. Verificar que las devoluciones solicitadas por los contribuyentes se realizaron de acuerdo con la normativa.
6. Evaluar el impacto de las devoluciones pagadas en la recaudación de contribuciones federales.
7. Verificar que el importe devuelto por contribuciones reportado en la Cuenta Pública 2011 correspondió al registrado en la contabilidad de la entidad fiscalizada.

Áreas Revisadas

Las administraciones centrales de Fiscalización a Empresas que Consolidan Fiscalmente, de Fiscalización al Sector Financiero, de Fiscalización Internacional y de Normatividad de Grandes Contribuyentes, todas ellas de la Administración General de Grandes Contribuyentes; la Administración Central de Devoluciones y Compensaciones de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal (AGAFF); la Administración Central de Cuenta Tributaria y Contabilidad de Ingresos (ACCTCI), perteneciente a la Administración General de Servicios al Contribuyente (AGSC) y la Administración General de Planeación, todas adscritas al Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Estrategia 500-07-2008-2450 del 29 de enero del 2008 mediante la cual comunica el procedimiento para identificar, tramitar y resolver solicitudes de devolución que representan un riesgo para los intereses del fisco Federal.

Estrategias para la Función de Devoluciones y Compensaciones de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, en su Proceso VI Conformación de Expedientes de Devoluciones y Compensaciones.

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; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

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

En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 79, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 16, párrafo cuarto, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la entidad fiscalizada mediante diversos oficios proporcionó información; sin embargo, no se incluyó de manera íntegra ya que reiteraba en cada uno de sus oficios: "Conviene señalar, que la presente información se encuentra reservada de conformidad con el artículo 14 fracciones I y II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con relación a los artículos 69 del Código Fiscal de la Federación y 15 fracción X de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación."