



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

“ANÁLISIS DE LAS DEVOLUCIONES DE IMPUESTOS QUE LA SECRETARÍA
DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EFECTÚA A LOS CONTRIBUYENTES”

TRABAJO PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
ACTUARIO
PRESENTA

JONATHAN LÓPEZ CIGARROA

Asesor: Mtro. VÍCTOR MANUEL ULLOA ARELLANO

MAYO 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

	Página
Introducción.....	IV
Capítulo I	
Auditoría Superior de la Federación.....	9
1. Origen y Evolución.....	10
2. Competencia, Objetivos y Atribuciones.....	14
3. Organización.....	24
4. Normas y Principios de Actuación.....	26
Capítulo II	
Proceso de Fiscalización Superior.....	31
1. Naturaleza y Alcance de las Revisiones	32
2. Metodología para la Fiscalización Superior.....	37
3. Resultados del Proceso de Fiscalización.....	42
Capítulo III	
Entorno descriptivo de la situación y bases de selección de objetivos de revisión.....	47
1. Razones de selección	48
2. Preliminares.....	50
3. Aspectos a revisar.....	53
Capítulo IV	
Ejecución de la auditoría practicada al Servicio de Administración Tributaria en relación a la devolución de impuestos en 2005.....	55
1. Devolución por Tipo de Impuesto, 200-2005.....	56
2. Participación en la recaudación efectiva de las devoluciones pagadas por el Gobierno Federal, 2000-2005.....	63
3. Solicitud de devoluciones de impuestos.....	69
4. Integración documental de los expedientes de devoluciones de impuestos, 2005.....	75
5. Revisión del proceso de dictaminación de las devoluciones, 2005.....	80

Índice

6. Ramas económicas más representativas con respecto al monto de devoluciones pagadas, en Grandes Contribuyentes, 2005.....	83
7. Cumplimiento de las metas anuales en materia de devoluciones de impuestos.....	87
Conclusiones.....	92
Bibliografía.....	97

INTRODUCCIÓN

La Auditoría Superior de la Federación, fue creada para apoyar a la Cámara de Diputados en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales relativas a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, con el propósito de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si ésta se ajustó a los lineamientos señalados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en la Ley de Ingresos correspondiente, y constatar la forma y grado del cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los programas de gobierno.

Para efectuar las auditorías, producto sustantivo de la fiscalización superior, se utiliza un proceso metodológico, que da inicio con la planeación que a su vez se divide en genérica y específica. Estas fases se realizan con base en el análisis principalmente de la Cuenta Pública de la Hacienda Federal y en forma complementaria otras fuentes de información publicadas por el Gobierno Federal o Entidades Gubernamentales, el análisis estructurado y metódico de esta información posibilita la formulación de indicadores que permiten identificar los sujetos y objetos de la revisión.

Para la fase de ejecución de los procedimientos establecidos en la planeación, está sujeta a la naturaleza inherente de cada uno de los temas a revisar, por lo cual los Auditores responsables establecerán los mecanismos

Introducción

de revisión que permitan obtener resultados claros y objetivos, para lo cual es muy importante la capacidad analítica, experiencia y ética profesional de cada uno de los integrantes del grupo auditor multidisciplinario asignado a cada una de las auditorías a realizar.

Una vez realizados los análisis de información proporcionada, así como las visitas e inspecciones que planearon, se procede a la fase de conclusión de trabajos, la cual se ve reflejada en el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, que contiene los resultados de la revisión del cumplimiento de los programas públicos, el análisis de las desviaciones presupuestarias y la comprobación de que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales autónomos llevaron a cabo sus operaciones financieras de acuerdo a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Con base en lo anterior, la H. Cámara de Diputados solicitó se realizara una auditoría especial sobre el tema de las devoluciones que se efectuó el Servicio de Administración Tributaria, con el objetivo de analizar la causa que dan su origen, la verificación de normatividad e identificar el tipo de empresas y sectores productivos en las que se genera la mayor cantidad de devoluciones.

En el presente *Trabajo Profesional* se hace notar la participación del Actuario, ya que por la formación teórica matemática y en particular su conocimiento en el área de estadística es responsable de las actividades siguientes:

1. Aplicación de técnicas estadísticas para el cálculo del tamaño de la muestra.
2. Depuración, preparación y captura de las bases de datos proporcionadas.

Siendo estas dos actividades las que han de tomar una importancia alta en el transcurso de la revisión y dependiendo del tipo de auditoría a realizar, también contribuye al diseño de la planeación, esto permite un mayor contacto con la problemática planteada y redundante en poder identificar los obstáculos y sortearlos; determinar la información necesaria para conformar el universo en estudio y determinar el tipo de muestreo más conveniente y apegado a la realidad.

El Actuario debe tener la capacidad de enfrentar y adaptarse, si se requiere, a una terminología técnica, metodologías ajenas a sus conocimientos del proceso en revisión, desconocimiento del análisis estadístico empleado por otros profesionistas, y una vez más debido a su formación, es posible que el Actuario llegue a ser el auditor principal.

Introducción

El *Trabajo Profesional* se presenta en cuatro capítulos estructurados de la manera siguiente:

En el capítulo I “AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN”, 1.- Origen y Evolución; 2.- Competencia, Objetivos y Atribuciones; 3.- Organización y 4.- Normas y Principios de Actuación, proporcionando un panorama actual e histórico de la Auditoría Superior de la Federación y su importancia a través de su accionar en el país.

En el capítulo II “PROCESO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR”, 1.- Naturaleza y Alcance de las Revisiones; 2.- Metodología para la Fiscalización Superior; 3.- Resultados del Proceso de Fiscalización, generar una idea de los pasos que se deben de seguir al realizar las auditorías que se encomiendan.

En el capítulo III “ENTORNO DESCRIPTIVO DE LA SITUACIÓN Y BASES DE SELECCIÓN DE OBJETIVOS DE REVISIÓN”, 1.- Razones de selección; 2.- Preliminares; 3.- Aspectos a revisar, proporcionar el panorama actual de las devoluciones efectuadas en el año de 2006.

En el capítulo IV “EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA PRACTICADA AL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN RELACIÓN A LA DEVOLUCIÓN DE IMPUESTOS EN 2005”, 1.- Devolución por Tipo de Impuesto, 2000-2005; 2.- Participación en la recaudación efectiva de las devoluciones pagadas por el Gobierno Federal, 2000-2005; 3.- Solicitud de devoluciones de impuestos; 4.- Integración documental de los expedientes de devoluciones de impuestos, 2005; 5.- Revisión del proceso de dictaminación de las devoluciones, 2005; 6.- Ramas económicas más representativas con respecto al monto de devoluciones pagadas, en Grandes Contribuyentes, 2005; 7.- Cumplimiento de las metas anuales en materia de devoluciones de impuestos, evaluar la evolución y tendencias de la recaudación y de las devoluciones pagadas por el Gobierno Federal en el periodo 2000-2005, con el propósito de identificar en materia fiscal lo relativo a tasas, base gravable y tratos de excepción.

Por último, en el *Trabajo Profesional* se mencionan comentarios y conclusiones, que ofrecen soluciones al tema que se planteó para su revisión. Este documento fue elaborado con la intención de dar a conocer la participación del Actuario en el área de auditoría gubernamental, las aportaciones actuales de nuestra profesión al ámbito fiscal y el amplio campo de desarrollo que aún presenta para la Actuaría.

Capítulo I

Auditoría Superior de la Federación

Capítulo I

Auditoría Superior de la Federación

1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN

Las actividades de la fiscalización superior están firmemente vinculadas en nuestro país a la historia del México Independiente. Desde nuestra primera Constitución, en 1824, se crea la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual corresponde al antecedente institucional de la actual Auditoría Superior de la Federación, y cuyas principales funciones quedaron delineadas desde entonces: realizar el examen y la glosa de la contabilidad de los ramos de Hacienda y Crédito Público del presupuesto federal.

Respecto a la evolución de esta institución, su organización y atribuciones se alternaron con las del Tribunal de Cuentas. Como se mencionó, la Contaduría Mayor de Hacienda se creó el 16 de noviembre de 1824, y continuó así hasta la promulgación de la ley del 14 de marzo de 1838 en que pasó a formar parte del Tribunal de Cuentas, que se extinguió por decreto del 2 de septiembre en 1846, restableciéndose nuevamente la Contaduría Mayor de Hacienda, la que, con sus facultades anteriores, desarrolló su actividad hasta el año de 1853. Esta última fecha marcó el retorno del Tribunal de Cuentas, el cual tuvo vigencia hasta el 10 de octubre de 1855, año en que se emitió otro decreto que la regresó a su figura de Contaduría Mayor de Hacienda, la cual operó hasta el año de 1865 en que se dio la

Capítulo I Auditoría Superior de la Federación

Emisión Provincial del Imperio Mexicano que reconstituyó una vez más al Tribunal de Cuentas. Éste, por última ocasión, funcionó hasta la Restauración de la República en 1867. El 20 de agosto de dicho año, la institución retornó a su nombre y concepción original de Contaduría Mayor de Hacienda.

A partir de 1867 y hasta el año 2000, la Contaduría Mayor de Hacienda no sufrió cambios en su denominación, habiendo operado durante ese periodo bajo un proceso más estable en su regulación jurídica, el cual contrastó con la etapa anterior, en la que fue sujeta a decretos que respondían, en la mayoría de las ocasiones, a situaciones de coyuntura principalmente de orden político, así como a necesidades apremiantes y circunstanciales de ese tiempo.

Con base en su pluralidad, la Cámara de Diputados dio inicio a los trabajos legislativos, realizando diversas reformas a su Ley Orgánica con el propósito de cambiar la composición de sus órganos internos de gobierno, y procediendo, simultáneamente, a la integración de sus diferentes comisiones y a la discusión sobre la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998. Con esta nueva composición, la LVII legislatura logró una independencia e intensidad de discusión nunca antes registrada en el Poder Legislativo.

La finalidad de las reformas propuestas tuvo como premisa principal buscar instrumentos más efectivos de fiscalización del uso honesto y eficiente de los recursos federales, creando, para tal efecto, una entidad de fiscalización superior que, como órgano adscrito a la Cámara de Diputados, contara con atribuciones específicas en materia de control gubernamental.

De importancia vital para la LVII Legislatura fue la elección y nombramiento del último Contador Mayor de Hacienda del siglo XX. Para ello, se recurrió a una convocatoria pública para la inscripción de candidatos a concursar por la titularidad de la institución, habiéndose aprobado, por mayoría calificada de la Cámara de Diputados, la designación del último Contador Mayor de Hacienda, el C.P. Gregorio Guerrero Pozas. De acuerdo con lo establecido en la reforma constitucional y en la ley respectiva, la Cámara decidió, en el año 2001, la no ratificación de dicho titular de la institución, para así iniciar, conforme al procedimiento estipulado en la ley, un nuevo proceso abierto y transparente para la designación del que encabezaría la recién creada Auditoría Superior de la Federación. De esta forma, en diciembre de 2001, mediante convocatoria pública y de entre 65 candidatos inscritos, entrevistados y evaluados, se eligió, por mayoría calificada, y con más del 83% de la votación del pleno de la Cámara de Diputados, al C.P.C. Arturo González de Aragón Ortiz, quien, el 15 de diciembre de 2001, tomó protesta como el primer Auditor Superior de la Federación, por un periodo de ocho años (2002-2009).

Capítulo I Auditoría Superior de la Federación

A continuación se muestra un cronograma de los cambios que refleja la Auditoría Superior de la Federación en sus poco más de 180 años de existencia.



CMH: Contaduría Mayor de Hacienda

TC: Tribunal de Cuentas

ASF: Auditoría Superior de la Federación

Cabe señalar, que durante el periodo de 1914 a 1917, la Contaduría Mayor de Hacienda no contó con titular alguno por haber suspendido sus funciones, debido a su clausura como consecuencia de la Revolución Constitucionalista y de la ocupación de su mobiliario y archivos por parte de la Secretaría de Hacienda, reanudando nuevamente su operación en 1917 con el régimen constitucional.

2. COMPETENCIA, OBJETIVOS Y ATRIBUCIONES

El control del patrimonio público se realizó, inicialmente, por parte de un soberano depositario de potestades absolutas, con episodios de gran trascendencia en los que se fue gestando el principio de soberanía popular, reconocido finalmente en los gobiernos democráticos como el origen de la legitimidad del Estado.

La evolución de los mecanismos de control ha sido parte fundamental de la historia. El control gubernamental nació como resultado lógico de la responsabilidad de los ciudadanos de contribuir a los gastos del Estado y de su derecho a vigilar el patrimonio común.

De igual forma, hoy en día, la transparencia y la rendición de cuentas, encuentra su esencia en los mecanismos institucionales de control gubernamental, correspondiendo éstos, tanto a las funciones de control interno como a las de control externo.

Respecto al control interno, ha sido el Poder Ejecutivo el que ha estructurado los espacios de vigilancia de la Gestión Pública Federal, para garantizar el cumplimiento de las políticas públicas y de la normatividad establecida.

Bajo las mismas características, se establecieron los mecanismos de control interno en las entidades del país, y con mucho menores posibilidades, en el nivel de la gestión municipal.

Capítulo I Auditoría Superior de la Federación

Las raíces del control interno emergen al crearse el Departamento de Cuenta y Razón y al asignarse a la Tesorería, atribuciones de normatividad en materia de presupuesto y cuenta.

Durante el siglo XIX y hasta el año de 1917, con diversas variantes, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público concentró las funciones de recaudación y distribución de los recursos, además de las de control preventivo.

En diciembre de 1917, se creó el Departamento de Contraloría Interna. Su objetivo era realizar una inspección eficaz sobre los fondos y bienes de la Nación a través del control previo, contribuir a la regularización de todos los servicios de las oficinas, la rendición de cuentas y la reorganización de la contabilidad general de la Hacienda Pública.

A partir de entonces, las atribuciones de control preventivo sufren diversas reformas para, sucesivamente, asignarse a diversas dependencias del Poder Ejecutivo: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, Secretaría de la Presidencia y Secretaría de Programación y Presupuesto, que asumió funciones de planeación y control.

La crisis económica de 1982 obligó a un replanteamiento del sistema de control interno del gobierno mexicano. La creación de la Secretaría de Contraloría General de la Federación, hoy Secretaría de la Función Pública,

fue la respuesta a la necesidad de fortalecer los esquemas de control de la Administración Pública Federal.

Desde otra perspectiva, y para dar contenido a la división de Poderes, el esquema adoptado en la organización política del país, reservó al Poder Legislativo, la facultad del control externo a través de la revisión del ingreso y gasto público y la sanción final en su aplicación.

Esta función de control externo realizada por el Poder Legislativo, específicamente por la Cámara de Diputados a nivel federal, y por los Congresos locales en el ámbito estatal, es la que hoy conocemos como fiscalización superior.

En México, *la fiscalización^{1/} superior, entendida como el control externo del gasto público*, surge, como se mencionó en el apartado anterior, en la primera Constitución de la República, cuando se crea la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano antecesor de la actual Auditoría Superior de la Federación con facultades para examinar y glosar la Cuenta Pública.

A partir de 1867, la Contaduría Mayor de Hacienda operó en forma permanente, con un perfil institucional asignado por un sistema político que giraba básicamente en torno a un solo eje de poder y representación política: la Presidencia de la República.

^{1/}FISCALIZACIÓN: ES UN MECANISMO DE CONTROL QUE TIENE UNA CONNOTACIÓN MUY AMPLIA; SE ENTIENDE COMO SINÓNIMO DE INSPECCIÓN, DE VIGILANCIA, DE SEGUIMIENTO DE AUDITORÍA, DE SUPERVISIÓN, DE CONTROL Y DE ALGUNA MANERA DE EVALUACIÓN, YA QUE EVALUAR ES MEDIR, Y MEDIR IMPLICA COMPARAR. EL TÉRMINO SIGNIFICA, CUIDAR Y COMPROBAR QU ESE PROCEDA CON APEGO A LA LEY A LAS NORMAS ESTABLECIDAS AL EFECTO.

Capítulo I Auditoría Superior de la Federación

Fue por ello, que el H. Congreso de la Unión, decidió establecer un nuevo marco jurídico para la entidad de fiscalización superior de la Federación, dotándola de nuevas atribuciones contenidas en la reforma constitucional del 30 de julio de 1999, y en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en diciembre del año 2000.

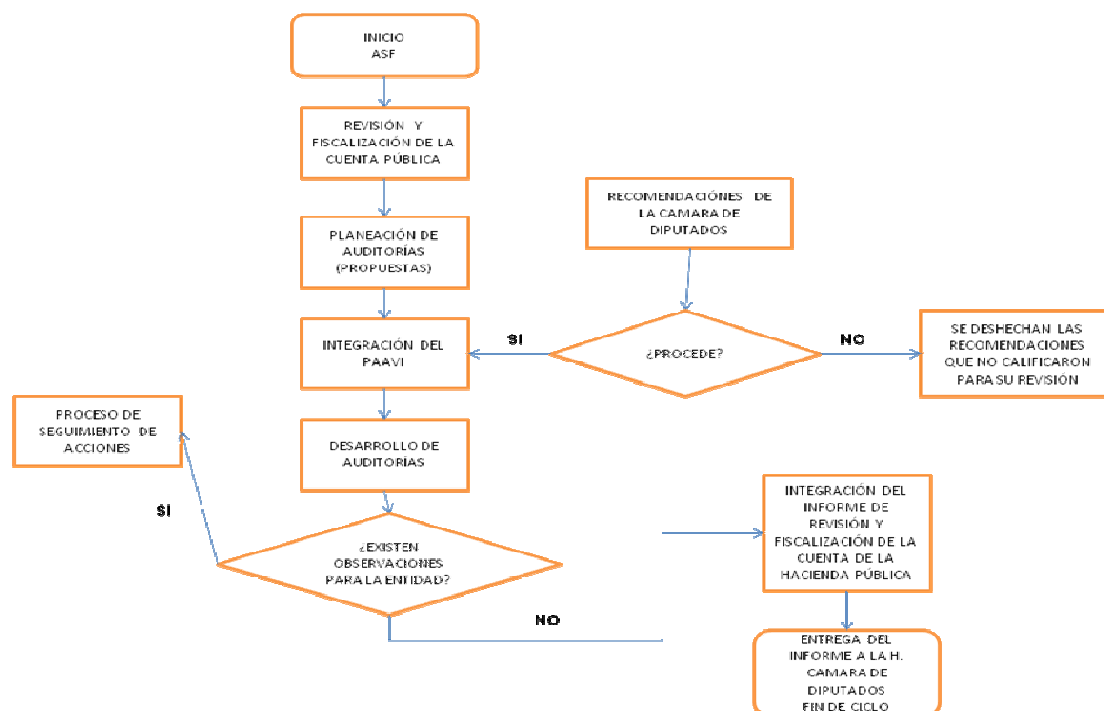
La parte institucionalizada del sistema de control gubernamental, lo constituyen los órganos de control interno que actúan en todas las entidades y dependencias de la Administración Pública, y los órganos de control externo, representados por las entidades de fiscalización superior de los Congresos estatales y por la Auditoría Superior de la Federación, en el caso de fondos federales.

Es así, que la Secretaría de la Función Pública ejerce sus atribuciones de control interno antes, durante y después de realizada la gestión gubernamental, y es, desde el Poder Ejecutivo, la responsable de vigilar la aplicación del gasto federal y de las políticas y programas públicos, supervisando la actuación de las dependencias y entidades de gobierno.

Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación, órgano técnico del Poder Legislativo, ejerce su función fiscalizadora de carácter externo a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a los estados y municipios, y a los particulares, cuando ejercen recursos federales.

La Auditoría Superior de la Federación, fue creada para apoyar a la Cámara de Diputados en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales relativas a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, con el propósito de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si ésta se ajustó a los lineamientos señalados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en la Ley de Ingresos correspondiente, y constatar la forma y grado del cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los programas de gobierno.

DIAGRAMA DE OPERACIONES DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN



Capítulo I Auditoría Superior de la Federación

El nuevo marco jurídico que norma la actuación de la Auditoría Superior de la Federación, contiene importantes líneas estratégicas, cuya trascendencia es necesario destacar:

- Protección jurídica frente a eventuales interferencias;
- Sujeción a la Constitución y a la Ley, y no a orientaciones partidistas;
- Oportunidad en su función fiscalizadora;
- Imparcialidad, experiencia técnica y prestigio profesional de sus integrantes;
- Elección de su titular a través de una convocatoria pública abierta; e
- Inamovilidad de su autoridad, salvo por causas graves y procedimientos establecidos por la Ley.

La Institución tiene como misión la de informar veraz y oportunamente a la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, sobre el resultado de la *revisión del origen y aplicación de los recursos públicos y del cumplimiento de los objetivos y metas de gobierno*; inducir el manejo eficaz, productivo y honesto de los recursos; y promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los tres Poderes de la Unión, los entes públicos federales autónomos, los

estados y municipios, así como los particulares cuando hagan uso de recursos federales.

Una rendición de cuentas clara, oportuna y transparente es condición indispensable para el ejercicio pleno, por parte de la sociedad, de su derecho de vigilar la honesta y eficiente utilización de los recursos públicos, por lo que el fortalecimiento de las facultades de la entidad de fiscalización superior de la Federación ha resultado fundamental en la reforma del Estado mexicano. Puede decirse, respecto a ello, que los avances en este sentido han sido significativos, habiéndose conferido a la Auditoría Superior de la Federación, garante de ese derecho de la sociedad, mayores atribuciones para cumplir con su misión, entre las que destacan las siguientes:

- Otorga a la Auditoría Superior de la Federación autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento, resoluciones y manejo de los recursos presupuestales que le son asignados.
- Concede nuevas atribuciones para fincar directamente responsabilidades resarcitorias y aplicar multas y sanciones cuando se determinen daños patrimoniales a la Hacienda Pública Federal.
- Ordena que las revisiones se lleven a cabo con mayor oportunidad, reduciendo los plazos para la entrega de los informes.

Capítulo I Auditoría Superior de la Federación

- Admite la revisión anticipada de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, a través de la evaluación de un Informe de Avance de Gestión Financiera que rinde el Poder Ejecutivo por el primer semestre del año en que se ejerce el presupuesto respectivo.
- Establece el carácter público de los informes, una vez que éstos son entregados a la Cámara de Diputados.
- Faculta al órgano fiscalizador para solicitar, en situaciones excepcionales, información a los distintos Poderes y entes auditados, revisando los conceptos que estime pertinentes y rendir el informe respectivo.
- Permite fiscalizar los subsidios que con cargo al presupuesto se otorguen a entidades federativas o particulares.

Amplía las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para llevar a cabo auditorías de desempeño que permitan determinar si la gestión gubernamental cumplió con los objetivos y metas previstos, en términos de su eficacia, eficiencia y economía.

Otras atribuciones que la Ley de Fiscalización Superior de la Federación le otorga a la Auditoría Superior de la Federación son las de establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización superior de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y del Informe de Avance de Gestión Financiera, así como determinar las normas

y sistemas de contabilidad y archivo de documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público.

Para cumplir eficazmente las responsabilidades que se derivan de su marco jurídico renovado, la Auditoría Superior de la Federación se ha fijado como principales objetivos de su gestión los siguientes:

1. Revisar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de manera objetiva, imparcial y oportuna para merecer la confianza y credibilidad de la Cámara de Diputados y de la sociedad. Esta revisión es anual.
2. Fomentar gestiones públicas responsables, orientadas a la obtención de los resultados previstos y a la satisfacción de las necesidades de la población.
3. Apoyar al H. Congreso de la Unión y al Gobierno Federal en la solución de problemas estructurales y en la identificación de áreas de oportunidad para mejorar el desempeño de las instituciones públicas y de las acciones de gobierno.
4. Consolidar la transición de la entidad de fiscalización superior de la Federación, maximizar el valor de sus servicios a la Cámara de Diputados y convertirla en una institución modelo.
5. Establecer programas de aseguramiento de calidad al interior de la Auditoría Superior de la Federación, con el fin de constatar que se

Capítulo I Auditoría Superior de la Federación

apliquen las técnicas de auditoría apropiadas; que el tamaño de las muestras seleccionadas para cada caso asegure la representatividad y los niveles de confianza requeridos; que el contenido de los informes sea acorde con los objetivos previstos; y que el sistema automatizado para el seguimiento y control de las acciones promovidas permita conocer su impacto económico y social.

Las facultades asignadas en la Constitución y en su Ley reglamentaria, así como los objetivos que orientan su gestión, conforman el marco rector de la organización y de los procesos internos de trabajo y de actuación de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, la cual se encuentra, hoy en día, en una posición estratégica para contribuir a la consolidación de las instituciones que México requiere para impulsar su desarrollo democrático.

3. ORGANIZACIÓN

La organización actual de la Auditoría Superior de la Federación tiene como antecedente cercano la profunda reforma que tuvieron sus niveles de mando y autoridad, así como la reubicación de las Direcciones Generales de la ahora extinta Contaduría Mayor de Hacienda. Durante todo el proceso de análisis de la reforma constitucional y la integración del proyecto de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se hicieron los estudios correspondientes para ajustar estructuras, proponer modelos de organización, adecuar métodos y procedimientos de trabajo, e inducir el cambio en las mentalidades, actitudes y prácticas de los servidores públicos de la institución.

Este amplio proceso de revisión administrativa de la Contaduría Mayor de Hacienda, produjo la primera reorganización que se concretó en el Reglamento Interior que se promulgó en el Diario Oficial del 10 de agosto de 2000. En este esquema se indujeron las figuras actuales de los Auditores Especiales y se incorporó, en las atribuciones de las diferentes unidades administrativas, los principales propósitos y mandatos que se derivaron de la reforma constitucional y su ley reglamentaria.

El 5 de septiembre de 2001, la Comisión de Vigilancia aprobó el Reglamento Interior que se encuentra vigente, el cual tuvo adecuaciones respecto al anterior, básicamente en lo referente a la denominación de la

Capítulo I Auditoría Superior de la Federación

Auditoría Superior de la Federación, y a otros ajustes menores respecto de sus atribuciones. El cuerpo de este ordenamiento está dividido en ocho capítulos, se mencionan a continuación:

En el capítulo I, "Del ámbito de Competencia y Organización de la Auditoría Superior de la Federación"

El capítulo II, "De las Atribuciones del Auditor Superior de la Federación"

El capítulo III, "De las Atribuciones de los Auditores Especiales"

El capítulo IV, "De las Atribuciones de los Titulares de las Unidades"

El capítulo V, "De las Atribuciones de los Directores Generales"

El capítulo VI, "De las Atribuciones de los Directores y Subdirectores"

El capítulo VII, "De las Atribuciones de los Servidores Públicos Auxiliares"

El capítulo VIII, "De las Suplencia de los Funcionarios de la Auditoría Superior de la Federación"

El Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación fue expedido en México, D.F., el 5 de septiembre de 2001.

4. NORMAS Y PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN

Para cumplir cabalmente su mandato y misión institucional, la Auditoría Superior de la Federación ejerce sus atribuciones de acuerdo al marco de las normas jurídicas que lo rigen y conforme a las reglas y criterios propios de auditoría que tiene establecidos, para lo cual depende, para su desempeño, de los valores éticos de quienes realizan la actividad fiscalizadora, por lo que debe subordinar su actuación a los principios de profesionalismo competente, integridad, objetividad, imparcialidad, confidencialidad, actitud constructiva e independencia, reglas de conducta tales que presuponen valores éticos generalmente aceptados. Por tanto, los profesionales a cargo de las actividades sustantivas están obligados a ajustar su conducta a esos principios y valores de acuerdo al Código de Ética Profesional de la Auditoría Superior de la Federación, el cual impulsa, fortalece y consolida una cultura de respeto hacia los más altos valores éticos en que se debe sustentar la gestión gubernamental, a fin de anteponer el interés general al particular y de asumir plenamente las responsabilidades que establecen las leyes.

Dado que los profesionales al servicio de la Auditoría Superior de la Federación están obligados a cumplir y observar diversas normas de carácter general, la fiscalización de los recursos públicos les impone responsabilidades concretas a las que deben corresponder normas éticas

Capítulo I Auditoría Superior de la Federación

específicas, por lo que la autoridad moral de la Auditoría Superior de la Federación ha de sustentarse en la conducta intachable de sus auditores y en la competencia reflejada en la calidad de sus informes que propicie la credibilidad institucional.

Es así, que el Código de Ética Profesional de la Auditoría Superior de la Federación declara la intención de la institución de servir a la sociedad con eficacia y lealtad, para lo cual asume incondicionalmente los siguientes compromisos:

Primero: Ejercer su autonomía técnica y de gestión con visión prospectiva, responsabilidad, profesionalismo y capacidad auditora.

Segundo: Impulsar la cultura de la rendición de cuentas para lograr la mayor transparencia en el uso de los recursos públicos, sin incurrir en actitudes prepotentes u hostiles hacia los auditados.

Tercero: Predicar con el ejemplo, mediante la utilización honrada, racional y clara de los recursos presupuestales que le sean asignados.

El Código de Ética Profesional de la Auditoría Superior de la Federación, dividido en siete apartados, expone y explica cada uno de los principios éticos y reglas de conducta que rigen la actuación de la institución fiscalizadora y sus representantes.

El desempeño de la función de la fiscalización superior por parte de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, además de

ajustarse a los principios rectores de su Código de Ética Profesional, cuenta con normas de fiscalización que representan el conjunto de reglas que deben ser observadas en el desarrollo de las tareas de fiscalización superior de la gestión gubernamental. Estas normas se clasifican en: personales, de planeación, del desarrollo de la revisión, de los resultados de los informes de auditoría, del seguimiento sobre las observaciones-acciones promovidas, del fincamiento de responsabilidades y del control de calidad de la fiscalización superior.

Las normas personales, corresponden a los lineamientos y principios que han de observar los servidores públicos que realizan o participan en las tareas de fiscalización superior, y están referidas a la independencia, conocimiento técnico y capacidad profesional, cuidado y diligencia profesionales y capacitación y actualización.

Las normas relativas a la planeación, corresponden a los procedimientos que deben desarrollarse para seleccionar a la entidad fiscalizada y el objeto por revisar, y comprenden la planeación, examen y evaluación de los sistemas de control interno.

Las normas referidas al desarrollo de la revisión, señalan que todo trabajo de auditoría debe documentarse con la evidencia suficiente, competente, relevante y pertinente, y debe ser supervisado para orientar su desarrollo. Estas normas, que son fundamentales en la ejecución del programa de

Capítulo I Auditoría Superior de la Federación

auditorías, señalan lo relativo a la obtención de evidencia, la supervisión del trabajo de fiscalización superior, los papeles de trabajo, los datos e información en medios magnéticos y ópticos, y el tratamiento, aclaración y confirmación de los resultados.

Las normas sobre los resultados de los informes de auditoría, corresponden a las características que deben tener los informes respecto de las revisiones practicadas.

Las normas en relación al seguimiento sobre la atención de las observaciones-acciones promovidas, corresponde al procedimiento y/o tipo de revisión (auditoría de seguimiento) que debe realizarse para constatar que las observaciones-acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación han sido solventadas por parte de las entidades fiscalizadas, en tiempo y forma.

Las normas referidas al fincamiento de responsabilidades, corresponden al procedimiento mediante el cual la Auditoría Superior de la Federación determina cuándo el servidor público de la entidad fiscalizada en el desempeño de su cargo o comisión infringió la normatividad que regula su gestión, o bien, que causó un daño o perjuicio al Estado en su hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos federales.

Las normas sobre el control de calidad de la fiscalización superior en la gestión gubernamental, enuncian los procedimientos mediante los cuales se

asegura que el contenido del Informe del Resultado sobre la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y de los Informes de Observaciones sobre la Revisión del Informe de Avance de Gestión Financiera cubren los requisitos establecidos en este conjunto de normas de fiscalización.

Con la disposición y observancia de estos dos importantes códigos normativos, el relativo a la ética profesional y el referido a la fiscalización superior, la Auditoría Superior de la Federación establece las bases sobre las cuales debe conducirse el desarrollo personal y profesional de sus servidores públicos, y que son la guía para alcanzar las metas de calidad y excelencia en la realización de su Programa Anual de Auditorías, Visitas e Inspecciones que le establece la ley.

Capítulo II

Proceso de Fiscalización Superior

Capítulo II

Proceso de Fiscalización Superior

1. NATURALEZA Y ALCANCE DE LAS REVISIONES

El Programa Anual de Auditorías, Visitas e Inspecciones que desarrolla la Auditoría Superior de la Federación, se integra por diversos tipos de auditorías, las cuales se clasifican genéricamente en cuatro grandes grupos: de Regularidad, de Desempeño, Especiales y de Seguimiento.

La naturaleza y alcance de los diferentes tipos de auditorías señalados, se describen a continuación:

A. Auditorías de Regularidad

Mediante este tipo de auditorías, la Auditoría Superior de la Federación verifica que los sujetos de fiscalización hayan captado, administrado, ejercido y aplicado los recursos públicos de conformidad con los programas y montos aprobados por la Cámara de Diputados y con arreglo a las disposiciones legales, reglamentarias y normativas aplicables. En atención al objeto de la fiscalización, este tipo de auditorías se clasifica en:

- Financieras y de Cumplimiento
- De Obra Pública e Inversiones Físicas
- De Sistemas

Capítulo II Proceso de Fiscalización Superior

- De Recursos Federales Transferidos y Ejercidos por Entidades Federativas y Municipios.

B. Auditorías de Desempeño

Consisten en el examen objetivo, sistemático, multidisciplinario, propositivo, organizado, y comparativo tanto de las actividades gubernamentales enfocadas a la ejecución de una política pública general, sectorial o regional como de aquellas inherentes al funcionamiento de los entes públicos federales, tanto institucionalmente como a nivel de programa, proyecto o unidad administrativa. Este tipo de auditorías pretende medir el impacto social de la gestión pública y comparar lo propuesto por las políticas públicas con lo realmente alcanzado. Dicho examen incluye la identificación de fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora.

Los criterios de evaluación utilizados en este grupo de revisiones son la eficacia, eficiencia y economía. Su intención es conocer si los entes públicos cumplieron con sus objetivos y metas y si ejercieron sus recursos de acuerdo con la normatividad y el propósito para el cual fueron asignados.

C. Auditorías Especiales

Son aquellas auditorías en las cuales, dada la complejidad o particularidad de las operaciones, programas o procesos por revisar, se aplican enfoques y procedimientos diversos, que en muchas ocasiones son tan específicos como

las propias materias que se fiscalizan, lo que impide clasificarlas como auditorías de regularidad o de desempeño.

Las características que conceptúan a estas auditorías como de naturaleza especial, son las siguientes:

- **Complejas.** Los temas que refiere la política pública implican que en estas auditorías se combinen aspectos de cumplimiento financiero y de desempeño.
- **Particulares.** Se trata de auditorías en las cuales los procesos que se revisan son peculiares, diferentes y específicos en el contexto de la política pública, por lo tanto, los procedimientos que se aplican son específicos para cada caso.
- **Singulares.** Los programas, operaciones y procesos son especiales o únicos, con características extraordinarias para su fiscalización.
- **Difíciles.** El desarrollo de los trabajos de ejecución resulta laborioso, complicado y delicado por el volumen de la información generada, por los conceptos que se revisan y por la confidencialidad que ellos implican.

Capítulo II Proceso de Fiscalización Superior

- Politizadas. Enmarcadas, en muchas ocasiones, por la pluralidad de concepciones del deber ser de la política pública sobre los principios que la sustentan.
- Problemáticas. Se trata de auditorías en las que la revisión resulta problemática por lo cuestionable y dudosa que resulta la información proporcionada y las decisiones adoptadas en el marco de la política pública.
- Abstrusas. Son aquellas que revisan problemas estructurales y a la vez de coyuntura de una política pública, en una mezcla de información de diferentes tiempos; en ocasiones ésta es inasequible y los principales datos se pueden encontrar ocultos.
- Únicas. Los procesos y programas resultan típicos, representativos y exclusivos de la política pública de que se trata. En general, se revisan actos de la administración pública que difícilmente se pueden repetir.

D. Auditorías de Seguimiento

Finalmente, este tipo de auditorías se orienta a la verificación y constatación física de las acciones y gestiones realizadas por las entidades fiscalizadas para atender en tiempo y forma las observaciones-acciones previamente determinadas y promovidas por la Auditoría Superior de la Federación, las cuales derivaron, ya sea de revisiones efectuadas al ejercicio fiscal en cuestión, o bien de revisiones efectuadas de ejercicios anteriores.

Capítulo II Proceso de Fiscalización Superior

2. METODOLOGÍA² PARA LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR

Para efectuar el proceso sustantivo de fiscalización superior, el seguimiento sobre la atención de las observaciones-acciones y el fincamiento de responsabilidades que en su caso corresponda, la Auditoría Superior de la Federación, con base en la estructura de organización que le ha sido conferida, utiliza un esquema metodológico que incluye normas, lineamientos y guías específicas para el desarrollo de sus funciones, así como para la conformación y ejecución de su Programa Anual de Actividades y de su Programa Anual de Auditorías, Visitas e Inspecciones respectivo.

Este proceso metodológico inicia con la etapa de planeación, la cual, parte de una fase de planeación genérica, que comprende un análisis macroeconómico, presupuestal, financiero y programático que permite reconocer los sectores, ramos, funciones, subfunciones y programas estratégicos y/o prioritarios.

Entre los principales insumos que son considerados para la realización del análisis referido, se encuentra el Plan Nacional de Desarrollo, los Programas Regionales, Especiales, Sectoriales e Institucionales, los Programas Operativos Anuales, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como los resultados que se derivan de la ejecución de estos dos últimos instrumentos.

² En Introducción a la Metodología de la Investigación, definen a la metodología científica como el estudio de los métodos a seguir para llegar a una conclusión, los cuales emplean a la teoría y la investigación como factores determinantes para poder reunir y analizar la información.

Como fase siguiente, se desarrolla una planeación específica que tiene como propósito identificar los entes públicos que ejecutaron los programas determinados como prioritarios y/o estratégicos, los cuales resulta pertinente auditar en virtud de los logros alcanzados en su gestión y de otros factores que se consideran relevantes. Paralelamente, se lleva a cabo la ponderación de las áreas, actividades, proyectos y rubros de ingreso y gasto más significativos.

Las fases de planeación mencionadas, se desarrollan a partir del análisis de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y de otras fuentes de información, entre las que destacan:

- Los Informes de Gobierno que, por disposiciones legales debe rendir el Ejecutivo Federal al Poder Legislativo, relacionados principalmente con las finanzas públicas, la situación económica y la deuda pública.
- Los estudios técnicos elaborados por la Auditoría Superior de la Federación y por el Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, relacionados con el comportamiento del ingreso-gasto, la evolución y tendencia de los principales indicadores económicos, y las variaciones presupuestales, programáticas y financieras, entre otros. Adicionalmente, se examinan diversas publicaciones sobre el

Capítulo II Proceso de Fiscalización Superior

entorno financiero y económico del país, elaboradas por firmas consultoras y organizaciones tanto del sector privado como gubernamentales.

- Los resultados de auditorías anteriores realizadas por la Auditoría Superior de la Federación y el seguimiento sobre la atención de sus observaciones, toda vez que éstas aportan elementos de la problemática que se presenta en cada ente público federal, los cuales permiten evaluar los esfuerzos y avances para resolverla.
- Los rubros considerados en los programas anuales de trabajo de los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Los estados financieros dictaminados por profesionales contratados por la Secretaría de la Función Pública.
- Las peticiones de revisión provenientes de las Cámaras de Diputados y de Senadores.
- Los señalamientos de problemas e irregularidades expresados por la opinión pública a través de los distintos medios de comunicación.

El análisis estructurado y metódico de esta información, posibilita la formulación de indicadores que permiten identificar los sujetos y objetos de la revisión, los cuales son ponderados mediante la aplicación de los criterios de selección siguientes: a) el interés camaral; b) la evaluación financiera, programática y presupuestal; c) la importancia relativa de la acción institucional; d) los antecedentes de revisiones anteriores y e) la identificación de áreas de riesgo.

Como fase última en esta etapa de planeación, la Auditoría Superior de la Federación utiliza ciertas reglas de decisión respecto del conjunto jerarquizado de los sujetos y objetos de revisión, conformando así su Programa Anual de Auditorías, Visitas e Inspecciones. Tales reglas de decisión consideran los tres elementos siguientes: importancia, pertinencia y factibilidad.

El rigor en el análisis que de esta forma se efectúa, asegura que los entes públicos y rubros de auditoría cumplan con las dos primeras reglas de decisión mencionadas. Sin embargo, es conveniente resaltar que la acción de la Auditoría Superior de la Federación queda en última instancia acotada por el número de técnicos que conforman su fuerza laboral y por el monto de los recursos presupuestales que le son asignados.

En la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, una vez seleccionados los entes públicos e identificado el objeto de la revisión, los

Capítulo II Proceso de Fiscalización Superior

datos e información que sustentan cada propuesta de auditoría, visita e inspección, se registran en el Sistema de Control y Seguimiento de Auditoría (SICSA), donde se consignan, además del título y tipo de revisión, los objetivos de la misma, su justificación y los criterios de selección aplicados. Con la información registrada en el referido sistema, se integra el Programa Anual de Auditorías, Visitas e Inspecciones correspondiente, a partir del cual, y una vez aprobado por el Auditor Superior de la Federación con la opinión favorable del Consejo de Dirección de la Institución, se informa a la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia y se procede a la ejecución de los trabajos inherentes al desarrollo de las revisiones programadas.

Cubiertas las etapas anteriores, y practicadas y concluidas las revisiones programadas, se procede a la integración del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

3. RESULTADOS DEL PROCESO DE FISCALIZACIÓN

El producto final del trabajo de la Auditoría Superior de la Federación es el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, que contiene los resultados de la revisión del cumplimiento de los programas públicos, el análisis de las desviaciones presupuestarias y la comprobación de que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales autónomos llevaron a cabo sus operaciones financieras de acuerdo a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación. Dicho Informe es entregado a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo de cada ejercicio, a través de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, la cual constituye la instancia formal de enlace entre dicha Cámara y la institución.

La Auditoría Superior de la Federación, por ley, está obligada a mantener reserva y secrecía sobre los resultados y contenido del Informe, el que a partir de su entrega a la Cámara de Diputados, pasa a ser de carácter público.

Existe todo un proceso de análisis y evaluación de la información que involucra tanto a los entes auditados como a las áreas sustantivas de la Auditoría Superior de la Federación, existiendo una diferencia de un año tres meses entre la terminación del ejercicio que se fiscaliza y la rendición de

Capítulo II Proceso de Fiscalización Superior

los resultados de las auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación, de acuerdo a lo siguiente:

El ejercicio fiscal tiene una duración de un año calendario (del 1° de enero al 31 de diciembre). Durante el mes de marzo del siguiente año, las dependencias y entidades entregan sus respectivas cuentas públicas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la que a su vez, las integra durante los meses de marzo, abril y mayo. Posteriormente, el 10 de junio, el Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, entrega la Cuenta de la Hacienda Pública Federal a la Cámara de Diputados, y es a partir de esta fecha cuando la Auditoría Superior de la Federación inicia el proceso de su fiscalización para concluirlo a más tardar el 31 de marzo posterior, fecha, en la cual, la Auditoría Superior de la Federación rinde su Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados.

Debe destacarse, que en las últimas etapas del proceso de fiscalización que desarrolla la Auditoría Superior de la Federación, se llevan a cabo reuniones de Preconfronta y Confronta con los entes auditados para darles a conocer los resultados y observaciones determinadas en las auditorías realizadas. Durante estas reuniones, las entidades fiscalizadas tienen la oportunidad de presentar las aclaraciones e información complementarias pertinentes para solventar las observaciones. Las observaciones no aclaradas son incluidas en

el Informe del Resultado, las que son notificadas a los entes auditados inmediatamente después de la entrega de dicho Informe a la Cámara de Diputados, disponiendo los entes públicos de 45 días hábiles para dar respuesta a las observaciones determinadas por la Auditoría Superior de la Federación.

Una vez cumplido el plazo de 45 días hábiles y recibida la información y documentación comprobatoria por parte de los entes fiscalizados, la Auditoría Superior de la Federación, previo análisis de procedencia que realiza de dicha información, procede, según sea el caso, a la solventación de dichas acciones, o bien, a la promoción del fincamiento de las responsabilidades, las sanciones resarcitorias o las denuncias de hechos que en cada caso correspondan.

La Auditoría Superior de la Federación se encuentra empeñada en un esfuerzo por contribuir al desarrollo institucional del país, al impulso de la transparencia y la rendición de cuentas, y a la realización de las acciones de fiscalización superior que promuevan el buen gobierno.

De esta forma, con base en su Visión Estratégica, y como consecuencia del proceso de fiscalización que ha llevado a cabo durante los últimos años, la Auditoría Superior de la Federación ha identificado, como prioritarias, las siguientes áreas de opacidad y riesgo, sobre las cuales resulta indispensable la

Capítulo II Proceso de Fiscalización Superior

instrumentación de acciones puntuales para avanzar en los procesos de transparencia y rendición de cuentas.

1. Eficiencia Recaudatoria
2. Fideicomisos, Fondos, Mandatos y Contratos Análogos
3. Pensiones y Jubilaciones
4. Transferencias a Estados y Municipios
5. Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo
(PIDIREGAS)
6. Procesos Electorales
7. Sistema Contable Gubernamental
8. Sistemas de Evaluación al Desempeño
9. Donativos
10. Mejora Regulatoria
11. Política de Remuneraciones

En resumen, la debida atención de estas áreas estratégicas, tendrá como resultado, sin duda, un gasto público más eficaz y eficiente, liberar recursos para programas prioritarios, solucionar problemas estructurales e identificar oportunidades para mejorar las acciones de gobierno.

CAPÍTULO III
**Entorno descriptivo de la
situación y bases de selección
de objetivos de revisión**

CAPÍTULO III

Entorno descriptivo de la situación y bases de selección de objetivos de revisión.

1. RAZONES DE SELECCIÓN

De 2000 a 2005 de conformidad con los Estados Analíticos de Ingresos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, el monto de las devoluciones de impuestos anuales pagadas por el Gobierno Federal, por saldos a favor de los contribuyentes (excluyendo las que tuvieron su origen en derechos, productos y aprovechamientos), se incrementó notablemente, ya que pasó de 75,325,200.0 a 149,849,700.0 miles de pesos nominales, y si se considera que las devoluciones se generaron tan sólo en 2005 equivalieron a 15.0% de la recaudación tributaria efectiva, con estos recursos se pudo haber financiado el 60.9% de la inversión física y 84.6% de las pensiones y jubilaciones pagadas por el sector público presupuestario ese año. Por esta razón y por tratarse de un área de opacidad cuya importancia institucional y vinculación con las líneas estratégicas de actuación de la ASF es elevada, se estimó conveniente practicar una auditoría para verificar las razones que han dado lugar a un monto de devoluciones tan significativas.

Capítulo III Entorno Descriptivo de la Situación y Bases de Selección de los Objetivos de Revisión

Las áreas que fueron revisadas son: la Administración Central de Devoluciones y Compensaciones y la Administración Local de Recaudación del Norte del D.F., dependientes de la Administración General de Recaudación, y la Administración Central de Grandes Contribuyentes, dependiente de la Administración General de Grandes Contribuyentes, ya que son las encargadas de operar las promociones de devolución de los contribuyentes.

2. PRELIMINARES

De conformidad con la información proporcionada por el Servicio de Administración Tributaria (SAT), la *devolución de impuestos* es el reintegro de recursos monetarios que hace la autoridad hacendaria a los contribuyentes, de acuerdo con las leyes impositivas vigentes, ya que se determina jurídicamente que éstos enteraron en exceso impuestos al fisco y por lo tanto tienen derecho a recuperar lo pagado por encima de lo que marca la ley.

El proceso que sigue la devolución de impuestos por saldo a favor, desde la recepción de la documentación que aporta el contribuyente hasta el momento en que es pagada, se norma por el Manual de Procedimientos para la Función de Devoluciones y Compensaciones publicado en junio de 2005 por la Administración General de Recaudación, entre las etapas más importantes se encuentran las siguientes:

- Recepción de la documentación de devoluciones y compensaciones. Está a cargo de la Administración Local de Asistencia al Contribuyente (ALAC), la cual verifica los datos y documentación aportada por el contribuyente y remite a la Administración Local de Recaudación (ALR) que se encarga de operar la devolución.
- Conformación del expediente para devoluciones y compensaciones. Recepción, análisis y registro de la documentación anexa a cada

Capítulo III Entorno Descriptivo de la Situación y Bases de Selección de los Objetivos de Revisión

promoción de devoluciones y compensaciones; así como la validación de la situación fiscal del contribuyente.

- En su caso, la emisión de requerimientos de documentación faltante o adicional en materia de devoluciones y compensaciones.
- Dictamen. Análisis de la documentación presentada por el contribuyente para la validación aritmética y legal del saldo conforme a su origen, con base en lo dispuesto por la legislación y normatividad vigentes para cada tipo de contribución, a fin de determinar la procedencia o improcedencia de la devolución.
- Resoluciones de devoluciones y compensaciones. En esta fase se verifica que los expedientes se encuentren debidamente integrados, que se hayan trabajado bajo el principio de primeras entradas-primeras salidas, dentro de los plazos administrativos establecidos, y que se lleve a cabo la autorización y registro de resoluciones en el sistema.
- Pago de devoluciones. La ALR envía las emisiones de las devoluciones autorizadas a la Administración Central de Devoluciones y Compensaciones que gestiona su pago ante la Tesorería de la Federación (TESOFE).

- Respaldo documental (devoluciones y compensaciones). Establece la documentación que deberá conservarse para su resguardo, a cargo de la Subadministración de Orientación y Servicios de la ALAC.

Capítulo III Entorno Descriptivo de la Situación y Bases de Selección de los Objetivos de Revisión

3. ASPECTOS A REVISAR

Evaluar la evolución y tendencias de la recaudación y de las devoluciones pagadas por el Gobierno Federal en el periodo 2000-2005, con el propósito de identificar en materia fiscal lo relativo a tasas, base gravable y tratos de excepción, en conexión con lo establecido en el artículo 41, fracción X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (RISHCP).

Analizar el comportamiento de las devoluciones de impuestos en relación con la recaudación del periodo 2000-2005 a fin de corroborar el impacto recaudatorio de la política impositiva, en los ingresos públicos, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 41, fracción II, del RISHCP y el artículo 25, fracción L, del Reglamento Interior del SAT.

Examinar las bases de datos “Importe de las Devoluciones por Impuesto, 2005”, “Importe de las Devoluciones de Impuestos por Rama Económica, 2005” y “Detalle de las Devoluciones Drawback, 2005” proporcionadas por el SAT, para desagregar el número y monto de las devoluciones por contribuyente, tipo de impuesto y rama de actividad económica, ello con el fin de verificar lo establecido en el artículo 38, fracción XII del RISHCP, en el sentido de llevar un sistema de estadísticas, económicas y fiscales, en coordinación con las unidades administrativas de la SHCP y del SAT.

Revisar estudios y análisis elaborados por el SAT, acerca de las causas y el comportamiento de las devoluciones de impuestos en 2005, en conexión con lo dispuesto en los artículos 16, fracción XVIII, y 16-C, fracción II, del RISHCP, sobre la competencia de las unidades administrativas ahí señaladas para llevar a cabo estudios de los asuntos económicos y fiscales del país.

Evaluar con base en una muestra representativa de solicitudes de devolución, el proceso de integración documental de la promoción así como su dictaminación, a fin de verificar el cumplimiento de lo establecido en el artículo 6 del Reglamento Interior del SAT y en el Manual de Procedimientos para la Función de Devoluciones y Compensaciones.

Analizar los indicadores de gestión a fin de verificar el cumplimiento de las metas de atención en materia de devoluciones, en términos de lo dispuesto en el artículo 65, fracción III, del RISHCP, y los artículos 9, fracción XII, y 35, fracciones III y VI, del Reglamento Interior del SAT.

Capítulo IV

Ejecución de la auditoría practicada al Servicio de Administración Tributaria en relación a la devolución de impuestos en 2005

Capítulo IV

Ejecución de la auditoría practicada al Servicio de Administración Tributaria en relación a la devolución de impuestos en 2005

1. DEVOLUCIÓN POR TIPO DE IMPUESTO, 2000-2005

De la revisión del Estado Analítico de Ingresos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de cada uno de los ejercicios 2000 al 2005, se desprendió que la cifra acumulada por concepto de devoluciones a los contribuyentes en esos años (excluyendo las que tuvieron su origen en derechos, productos y aprovechamientos), autorizadas por la entidad fiscalizada, fue de 679,691.3 millones de pesos, de la cual el 79.4% correspondió al IVA y el 14.5% al ISR, como se muestra en el cuadro siguiente:

Capítulo IV Ejecución de la auditoría practicada al Servicio de Administración Tributaria en relación a la devolución de impuestos en 2005

DEVOLUCIONES POR TIPO DE IMPUESTO, 2000-2005
(Millones de pesos)

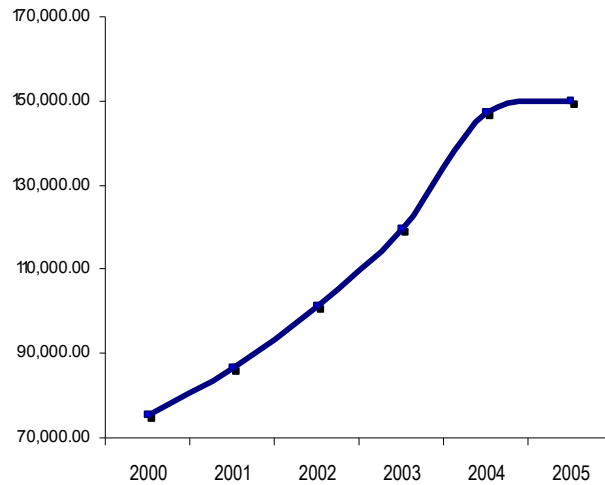
Impuesto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Acumulado	Participación (%)
Total ^{1/}	75,325.2	86,461.1	101,300.5	119,524.6	147,230.2	149,849.7	679,691.3	100.0
IVA	62,864.5	71,952.1	81,006.0	95,290.4	110,629.4	117,614.1	539,356.5	79.4
ISR	8,417.0	9,643.1	12,913.9	15,236.2	28,365.4	24,210.0	98,785.6	14.5
IMPAC	1,071.2	1,152.1	1,195.4	1,877.8	2,144.0	2,372.5	9,813.0	1.4
IEPS	130.5	144.0	1,180.8	119.1	278.4	536.0	2,388.8	0.4
Otros ^{2/}	2,842.0	3,569.8	5,004.4	7,001.1	5,813.0	5,117.1	29,347.4	4.3

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Estado Analítico de Ingresos de 2000 a 2005.

^{1/} Incluye únicamente las contribuciones clasificadas en el Estado Analítico de Ingresos con el numeral I, denominado impuestos y sus accesorios, así como el numeral IV denominado "Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes, causadas en ejercicios fiscales anteriores, pendiente de liquidación o pago", (en los años 2000 y 2001 aparece identificado con el numeral V). En el año 2005, el total difiere de la cifra reportada por la entidad en 226.8 millones de pesos.

^{2/} Incluye diversos conceptos de devolución entre los que destacan los impuestos al comercio exterior, sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, tenencia o uso de vehículos, sobre automóviles nuevos, y sus accesorios.

TENDENCIA DE LAS DEVOLUCIONES, 2000-2005
(millones de pesos)



FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Estado Analítico de Ingresos de 2000 a 2005.

Como lo indican las cifras del cuadro anterior, de 2000, último año de la administración del Presidente Zedillo, a 2005, las devoluciones se duplicaron, con una tendencia inicialmente acelerada, que en los dos últimos años se estabilizó en niveles elevados. Este comportamiento en el periodo ha sido consecuencia de las propias disposiciones que establece la legislación fiscal; *las modificaciones introducidas, que han disminuido la base gravable, especialmente del ISR; y la derogación de algunos gravámenes declarados inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.* También ha influido el menor crecimiento económico registrado en comparación con las previsiones.

- Profundizando en estos elementos se puede señalar que en cuanto al primer aspecto, destaca lo establecido para actos o actividades sujetos a la aplicación de la tasa cero del IVA, que de acuerdo con el artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado beneficia a las transacciones vinculadas con la compra venta de animales y vegetales no industrializados; medicinas de patente y productos alimenticios; hielo y agua no gaseosa ni compuesta; libros, periódicos y revistas; la prestación de servicios a agricultores y ganaderos; molienda o trituración de maíz o trigo; pasteurización de leche; sacrificio de ganado y aves de corral; suministro de agua para uso doméstico; y exportación de bienes o servicios. *Estas devoluciones ocurren cuando*

Capítulo IV Ejecución de la auditoría practicada al Servicio de Administración Tributaria en relación a la devolución de impuestos en 2005

el monto de los acreditamientos excede al impuesto trasladado o causado por las actividades ya enunciadas.^{3/}

- En lo que se refiere a las modificaciones introducidas en el periodo a la Ley del ISR, éstas han implicado reducir la base gravable de los contribuyentes, y de ellas resaltan por su importancia cuantitativa, la exención en 2001 del ingreso proveniente de la enajenación de acciones cuyo valor provenga en más del 50.0% de bienes muebles. En 2002 se autorizaron las deducciones siguientes: el 50.0% de las cuotas de peaje a contribuyentes dedicados exclusivamente al transporte terrestre de carga o pasaje que utilicen la red nacional de autopistas de cuota, las cuotas pagadas por los patrones al IMSS, incluso cuando sean a cargo de los trabajadores, los terrenos adquiridos para actividades agrícolas o ganaderas; y para las personas físicas, las primas de seguros de gastos médicos de sus ascendientes, descendientes o cónyuge.

En 2003 se permitieron las deducciones siguientes: las aportaciones voluntarias a las cuentas de retiro hasta por 10.0% de los ingresos

^{3/} De acuerdo con lo señalado en la pág. 45 del documento "El Ingreso Tributario en México", publicado en 2005 por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, la diferencia entre tributar a tasa cero y estar exento del impuesto radica en que los contribuyentes sujetos al primer esquema podrán solicitar al SAT la devolución del IVA que les fue trasladado al adquirir sus insumos necesarios, mientras que en el caso de la exención los contribuyentes no podrán solicitar el IVA trasladado, de forma tal que se convierte en una deducción para efectos del ISR.

acumulables del contribuyente; los intereses reales pagados por créditos hipotecarios de las personas físicas; y para las empresas, el 20.0% del salario pagado al trabajador en condiciones de discapacidad. Para 2004 la participación de los trabajadores en las utilidades pagadas en el ejercicio. En 2005, el 100.0% de la inversión realizada por empresas en maquinaria y equipo para la generación de energía a partir de fuentes renovables, y por los terrenos adquiridos por desarrolladores inmobiliarios.

- Dentro de los gravámenes derogados que también han dado lugar a devoluciones, se encuentran la eliminación en 2003 del impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios y del Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario (ISCAS); en 2004, el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) a telecomunicaciones y servicios conexos, así como a la enajenación de aguas mineralizadas; paralelamente, se derogó la disposición que exentaba del pago del ISR a las gratificaciones percibidas por los trabajadores al servicio de la federación y las entidades federativas. Al respecto, cabe mencionar que estas determinaciones del Poder Judicial constituyeron los principales factores del fuerte incremento de las devoluciones registrado entre ambos años.

Capítulo IV Ejecución de la auditoría practicada al Servicio de Administración Tributaria en relación a la devolución de impuestos en 2005

- Por lo que hace al efecto del menor crecimiento económico mostrado en el periodo, éste afectó negativa y directamente al ISR, toda vez que el bajo desempeño económico de las empresas respecto de lo previsto, implicó que por la mecánica del gravamen, los pagos provisionales realizados durante un ejercicio excedieran al impuesto determinado en la declaración anual del contribuyente, lo que genera un derecho a recuperar la diferencia o pago en exceso.
- Finalmente, contribuyó al crecimiento en las devoluciones la implementación de diversas medidas administrativas, entre ellas destacó la aprobación en 2004 del pago de intereses conforme a una tasa prevista para los recargos por mora, en el caso de que las devoluciones efectuadas se dieran fuera del plazo establecido; la implementación del Programa de Devoluciones Automáticas; y el otorgamiento de devoluciones de impuestos en actividades de promoción y fomento económico, como es el caso de los programas ALTEX,^{4/} donde las empresas exportadoras que demuestren saldo favorable de su balanza comercial, o bien realicen exportaciones directas por un valor mínimo anual de dos millones de dólares y que

^{4/} El programa tiene su fundamento jurídico en el Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras y sus reformas, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 3 de mayo de 1990, 17 de mayo de 1991 y 11 de mayo de 1995, respectivamente.

esta cantidad represente al menos 40.0% de sus ventas totales, reciben sus devoluciones en un plazo de cinco días hábiles; y el Decreto que Establece la Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores, mediante el cual opera la devolución del arancel causado por la importación de insumos incorporados a mercancías de exportación o de mercancías que se retornen al extranjero en el mismo estado en igual plazo.

Con objeto de dar una idea del efecto que en términos del pago neto de impuestos tienen la gran cantidad de disposiciones y facilidades que otorga la legislación, se solicitó al SAT una muestra aleatoria de 50 contribuyentes del ISR y otros 50 del IVA, con información sobre el monto pagado de impuestos, una vez deducidas las devoluciones se encontró que en la primera muestra los contribuyentes únicamente pagaron entre 1 y 74 pesos, mientras que en la segunda, el rango fue entre 1 y 67 pesos; es decir, estos Grandes Contribuyentes, cuyos ingresos brutos acumulados son superiores a 500 millones de pesos anuales, prácticamente no pagan impuestos, o están tributando montos poco significativos en relación a su nivel de ingresos.

Capítulo IV Ejecución de la auditoría practicada al Servicio de Administración Tributaria en relación a la devolución de impuestos en 2005

2. PARTICIPACIÓN EN LA RECAUDACIÓN EFECTIVA DE LAS DEVOLUCIONES PAGADAS POR EL GOBIERNO FEDERAL, 2000-2005.

Se constató que durante el periodo 2000-2005 las devoluciones de impuestos como proporción de la recaudación tributaria efectiva mostraron un comportamiento errático pero con tendencia a la baja, la cual estuvo determinada por el comportamiento de las devoluciones de IVA, ya que las correspondientes al ISR y a otros impuestos se mantuvieron prácticamente constantes, como se desprende del cuadro siguiente:

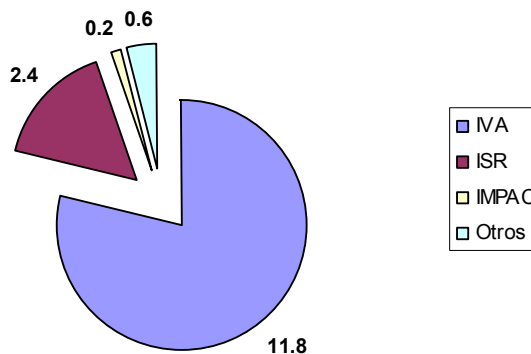
PARTICIPACIÓN EN LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA EFECTIVA
DE LAS DEVOLUCIONES PAGADAS POR EL GOBIERNO FEDERAL, 2000-2005

(Por cientos)

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Acumulado
Devoluciones	18.9	21.9	18.4	13.4	15.7	15.0	16.3
IVA	15.8	18.2	14.7	10.7	11.8	11.8	12.9
ISR	2.1	2.4	2.3	1.7	3.0	2.4	2.4
IMPAC	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Otros	0.7	1.0	1.2	0.8	0.7	0.6	0.8

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Estado Analítico de Ingresos de 2000 a 2005.

PARTICIPACIÓN EN LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA POR IMPUESTO, 2005 (por cientos)



FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Estado Analítico de Ingresos de 2000 a 2005.

La evolución de la participación señalada se debió en el periodo al mayor ritmo promedio de recaudación. Esta tendencia no fue uniforme, ya que en 2001 los ingresos tributarios disminuyeron respecto al año anterior a consecuencia de la contracción de la actividad económica registrada en ese año; por su parte en 2004 y 2005, la desaceleración de la recaudación se vinculó con los hechos siguientes: la derogación y consecuentes devoluciones a que dio lugar la declaración de inconstitucionalidad del ISCAS; la reducción de un punto porcentual en la tasa del ISR empresarial; y la puesta en operación del proceso de devoluciones automáticas. Esta situación se puede deducir de las cifras que presenta el cuadro siguiente:

Capítulo IV Ejecución de la auditoría practicada al Servicio de Administración Tributaria en relación a la devolución de impuestos en 2005

VARIACIONES NOMINALES ANUALES DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA EFECTIVA Y LAS DEVOLUCIONES PAGADAS POR EL GOBIERNO FEDERAL, 2001-2005

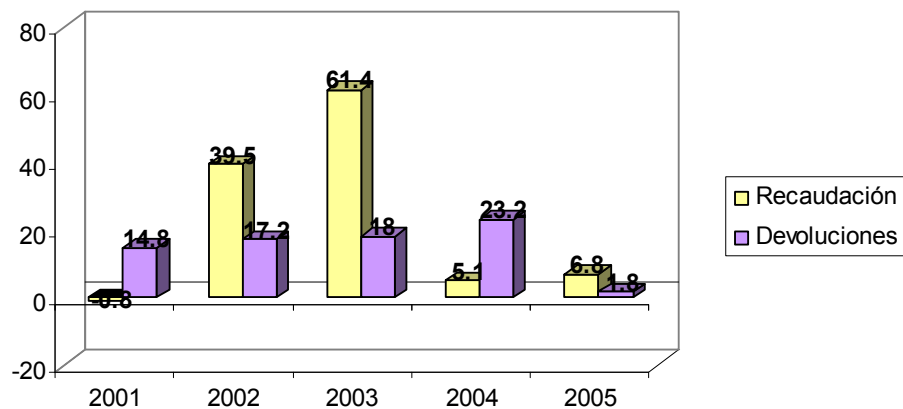
(Por cientos)

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	TMC periodo
Recaudación	(0.8)	39.5	61.4	5.1	6.8	20.2
Devoluciones	14.8	17.2	18.0	23.2	1.8	14.7
IVA	14.5	12.6	17.6	16.1	6.3	13.3
ISR	14.6	33.9	18.0	86.2	(14.6)	23.5
IMPAC	7.6	3.8	57.1	14.2	10.7	17.2
IEPS	10.3	720.0	(89.9)	133.8	92.5	32.7
Otros	25.6	40.2	39.9	(17.0)	(12.0)	12.5

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Estado Analítico de Ingresos de 2000 a 2005.

TMC Tasa media de crecimiento.

RECAUDACIÓN vs. DEVOLUCIONES, 2001-2005 (por cientos)



FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Estado Analítico de Ingresos de 2000 a 2005.

Las variaciones registradas por el IEPS en el periodo fueron resultado de los fuertes altibajos mostrados por las devoluciones de saldos a favor de contribuyentes, vinculados con la enajenación de bebidas alcohólicas, en tanto que la alza del ISR en 2004 y la posterior caída en 2005 se debieron al efecto que tuvieron las devoluciones por ISCAS.

Con objeto de dimensionar el efecto de las devoluciones en la economía, se efectuó un ejercicio de comparación entre éstas y las variaciones anuales de la formación bruta fija de capital del sector privado en el periodo 1998-2005, del cual se desprendió que al cabo de esos años las devoluciones fueron mayores que los incrementos registrados por la inversión privada, y se destaca el hecho de que al dividir el periodo en dos partes se tiene que de 1998 a 2000,^{5/} esto es, los últimos tres años de la administración del Presidente Zedillo, la inversión acumulada superó en 289,003.8 millones de pesos a las devoluciones, a pesar de que éstas ya mostraban un rápido crecimiento, en tanto que para los años 2001-2005 la relación se invirtió, ya que las devoluciones rebasaron en 324,533.2 millones de pesos a la inversión privada, como se aprecia a continuación:

^{5/} El ejercicio estadístico inició en 1998, dado que fue el primer año en que la Cuenta Pública reportó las cifras de devoluciones.

Capítulo IV Ejecución de la auditoría practicada al Servicio de Administración Tributaria en relación a la devolución de impuestos en 2005

INVERSIÓN PRIVADA Y DEVOLUCIONES DE IMPUESTOS, 1998-2005

(Millones de pesos a precios corrientes)

Año	Variaciones en Inversión (1)	Devoluciones totales (2)	Diferencia (1) - (2)
1998	175,223.3	28,054.8	147,168.5
1999	139,335.5	63,524.2	75,811.3
2000	141,349.2	75,325.2	66,024.0
2001	(24,764.6)	86,461.1	(111,225.7)
2002	(12,197.6)	101,300.5	(113,498.1)
2003	51,768.9	119,524.6	(67,755.7)
2004	164,607.8	147,230.2	17,377.6
2005	100,418.4	149,849.7	(49,431.3)
Acumulado			
1998-2005	735,740.9	771,270.3	(35,529.4)
1998-2000	455,908.0	166,904.2	289,003.8
2001-2005	279,832.9	604,366.1	(324,533.2)

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Sistema de Cuentas Nacionales de México, 2007, y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Estado Analítico de Ingresos de 1998 a 2005.

Al respecto, cabe referir que la evidencia empírica que se muestra en el cuadro anterior no confirma la hipótesis fiscal que sostiene que una baja en las tasas impositivas efectivas, como la que evidentemente se presenta mediante las devoluciones, representa un incentivo para que los agentes económicos incrementen su inversión, ya que mientras las devoluciones mostraron una acelerada tendencia a crecer, las variaciones anuales al alza de la inversión privada no fueron proporcionales, e incluso en años como en

2001 y 2002 llegaron a ser negativas; esta situación fue aún más clara en los últimos años del periodo considerado, cuando las devoluciones se duplicaron. Ello da cuenta de que los contribuyentes en cada ocasión estuvieron menos inclinados a invertir, a pesar de contar con la mayor liquidez que les significó el beneficio fiscal.

Capítulo IV Ejecución de la auditoría practicada al Servicio de Administración Tributaria en relación a la devolución de impuestos en 2005

3. SOLICITUD DE DEVOLUCIONES DE IMPUESTOS.

En 2005, el SAT atendió un total de 967,498 solicitudes de devoluciones de impuestos, 11.1% de las cuales fueron negadas o desistidas, en razón de que los contribuyentes no acreditaron fehacientemente tener derecho a la devolución con la documentación correspondiente, o bien no proporcionaron información complementaria solicitada por la autoridad, lo cual se entiende como renuncia del interesado a obtener dicha devolución. Las efectivamente autorizadas por el SAT, de acuerdo con lo asentado en los artículos 19, fracción XIX, y 25, fracción XXVII, del Reglamento Interior del SAT, ascendieron a 859,919 solicitudes, que sumaron un importe de 149,622,902.8 miles de pesos, como se aprecia en el cuadro siguiente:

Jonathan López Cigarroa

SOLICITUDES DE DEVOLUCION DE IMPUESTOS, 2005

(Miles de pesos y por cientos)

Concepto	Número	%	Monto	%	Promedio ^{1/}
Presentadas	967,498	100.0	179,481,320.4	100.0	185.5
Grandes Contribuyentes	37,535	3.9	121,669,891.6	67.8	3,241.5
Resto de Contribuyentes	929,963	96.1	57,811,428.8	32.2	62.2
Negadas	64,184	6.6	18,554,249.8	10.3	289.1
Grandes Contribuyentes	2,532	0.2	9,927,660.0	5.5	3,920.9
Resto de Contribuyentes	61,652	6.4	8,626,589.8	4.8	139.9
Desistidas	43,395	4.5	11,304,167.8	6.3	260.5
Grandes Contribuyentes	1,831	0.2	5,222,666.0	2.9	2,852.4
Resto de Contribuyentes	41,564	4.3	6,081,501.8	3.4	146.3
Pagadas ^{2/}	859,919	88.9	149,622,902.8	83.4	174.0
Grandes Contribuyentes ^{3/}	33,172	3.4	106,519,565.6	59.4	3,211.1
Resto de Contribuyentes ^{4/}	826,747	85.5	43,103,337.2	24.0	52.1

FUENTE: Servicio de Administración Tributaria, Administración General de Grandes Contribuyentes y Administración General de Recaudación.

^{1/} El promedio se obtuvo al dividir el monto de la devolución entre el número de solicitudes.

^{2/} No se incluyen las devoluciones que tuvieron como origen, contribuciones diferentes de impuestos, tales como derechos, productos y aprovechamientos.

^{3/} Las 33,172 solicitudes pagadas corresponden a 4,132 contribuyentes, lo que significa que en promedio cada uno de ellos realizó el trámite en 8 ocasiones.

^{4/} Las 826,747 solicitudes de devolución pagadas representan a 519,372 contribuyentes, lo que implicó que cada uno de ellos realizara en promedio alrededor de 2 solicitudes.

Si a la información anterior se agrega que las devoluciones pagadas se efectuaron a únicamente 4,132 Grandes Contribuyentes y a 519,372 contribuyentes menores, se tiene que el total de devoluciones se encuentra sumamente concentrado, ya que a los primeros se les devolvieron 106,519,565.6 miles de pesos, es decir, 71.2% del total de devoluciones pagadas, y sólo 398 de ellos recibieron 76.5% de ese monto; mientras que al

Capítulo IV Ejecución de la auditoría practicada al Servicio de Administración Tributaria en relación a la devolución de impuestos en 2005

resto de contribuyentes les correspondieron 43,103,337.2 miles de pesos (el 28.8% restante), de los cuales 3,399 se beneficiaron con 68.9% de esta cifra.

La concentración a que se hace referencia, resulta aún más evidente al comprobarse que 10 de los Grandes Contribuyentes obtuvieron 21.3% del importe de las 398 devoluciones ya mencionadas.

DEVOLUCIONES A GRANDES CONTRIBUYENTES EN 2005

(Miles de pesos)

Rangos		Frecuencia	Participación %	Monto	Participación %
5,000.0	- 104,499.0	193	48.5	13,807,485.0	16.9
104,500.0	- 203,999.0	110	27.6	15,754,840.0	19.3
204,000.0	- 303,499.0	36	9.0	8,758,894.0	10.7
303,500.0	- 402,999.0	15	3.8	5,317,746.0	6.5
403,000.0	- 502,499.0	15	3.8	6,861,041.0	8.4
502,500.0	- 601,999.0	4	1.0	2,194,121.0	2.7
602,000.0	- 701,499.0	5	1.3	3,268,348.0	4.0
701,500.0	- 800,999.0	5	1.3	3,640,565.0	4.5
801,000.0	- 900,499.0	2	0.5	1,759,175.0	2.2
900,500.0	- 1,000,000.0	3	0.7	2,850,735.0	3.5
Mayor a	1,000,000.0	10	2.5	17,416,300.0	21.3
Total		398	100.0	81,629,250.0	100.0

FUENTE: Servicio de Administración Tributaria. Administración Central de Devoluciones y Compensaciones, Información proporcionada en CD a 2005.

Estas 10 empresas se caracterizaron por estar ubicadas 5 de ellas en el sector automotriz, una cadena de tiendas departamentales o de autoservicios, una de productos fotográficos, una se encuentra en la industria de la panificación, otra más en la del hierro y el acero, y la última es una institución financiera. Por tipo de impuesto, las devoluciones en este segmento correspondieron en 71.0% al IVA aplicable a las empresas altamente exportadoras.

En términos de las devoluciones efectivamente pagadas, por tipo de contribuyente e impuesto, la mayor concentración de los importes de las devoluciones pagadas se agruparon en el IVA y el ISR, los cuales participaron conjuntamente con el 94.7%, como se muestra en el cuadro siguiente:

Capítulo IV Ejecución de la auditoría practicada al Servicio de Administración Tributaria en relación a la devolución de impuestos en 2005

CLASIFICACIÓN DE LAS DEVOLUCIONES PAGADAS POR TIPO DE IMPUESTO Y CONTRIBUYENTE, 2005 (Miles de pesos)

Clasificación	Número	Participación (%)	Importe	Participación (%)	Promedio ^{1/}
Total	859,919	100.0	149,622,902.8	100.0	174.0
IVA	308,395	35.8	117,491,466.0	78.6	381.0
ISR	508,626	59.1	24,164,776.3	16.1	47.5
IMPAC	800	0.1	2,370,967.1	1.6	2,963.7
IEPS	23,846	2.8	1,516,914.2	1.0	63.6
Otros	18,252	2.2	4,078,779.2	2.7	223.5
Subtotal Grandes Contribuyentes	33,172	3.9	106,519,565.6	71.2	3,211.1
IVA	15,698	1.8	82,967,154.1	55.5	5,285.2
ISR	6,147	0.7	16,371,318.4	10.9	2,663.3
IMPAC	390	0.1	2,188,864.2	1.5	5,612.5
IEPS	76	n.s.	1,343,418.8	0.9	17,676.6
Otros	10,861	1.3	3,648,810.1	2.4	336.0
Subtotal resto de contribuyentes	826,747	96.1	43,103,337.2	28.8	52.1
IVA	292,697	34.0	34,524,311.9	23.1	118.0
ISR	502,479	58.4	7,793,457.9	5.2	15.5
IMPAC	410	n.s.	182,102.9	0.1	444.2
IEPS	23,770	2.8	173,495.4	0.1	7.3
Otros	7,391	0.9	429,969.1	0.3	58.2

FUENTE: Servicio de Administración Tributaria. Administración Central de Planeación, Evaluación y Supervisión de la Administración General de Grandes Contribuyentes y Administración Central de Devoluciones y Compensaciones.

^{1/} El promedio se obtuvo al dividir el importe de la devolución entre el número de solicitudes.

n.s. No significativo.

Es preciso aclarar que del total de solicitudes de devolución en el resto de los contribuyentes, 48.7% correspondieron a las denominadas “devoluciones automáticas”, las cuales son aquellas que se efectúan sin que medie el formato 32 (solicitud de devolución),^{6/} y se derivan directamente de las declaraciones anuales de ISR de personas físicas; su proceso de análisis, dictaminación y resolución se realiza a través de la Administración Central de Devoluciones y Compensaciones, la cual valida los cálculos aritméticos, la existencia de créditos firmes y el control del saldo contra declaraciones complementarias, y realiza diversos cruces de información relacionados con el retenedor o las deducciones personales del contribuyente, lo anterior de conformidad con los artículos 19, fracción XIX, y 25, fracción XXVII, del Reglamento Interior del SAT.

^{6/} La atención a este tipo de devoluciones obedece a una simplificación administrativa, de conformidad con el Instructivo de Operación de Devoluciones Automáticas, 2004, publicado por la Administración General de Recaudación en junio de 2005, que tiene como propósito evitar excesivas cargas de trabajo, aunque ello no exime a la autoridad fiscal de realizar las validaciones correspondientes.

Capítulo IV Ejecución de la auditoría practicada al Servicio de Administración Tributaria en relación a la devolución de impuestos en 2005

4. INTEGRACIÓN DOCUMENTAL DE LOS EXPEDIENTES DE DEVOLUCIONES DE IMPUESTOS, 2005

A fin de corroborar el proceso de integración documental de la promoción, así como su dictaminación con base en el Manual de Procedimientos para la Función de Devoluciones y Compensaciones^{zi} se integró una muestra con base en información proporcionada por la Administración General de Contribuyentes ésta constaba de dos bases de datos relativas a las devoluciones pagadas en 2005. La primera de ellas contiene 34,236 devoluciones registradas en Grandes Contribuyentes, y la segunda reporta 837,108 registros del Resto de Contribuyentes. Dichas bases contienen los campos siguientes:

- Nombre del contribuyente
- Registro Federal de Contribuyentes
- Impuesto pagado
- Monto pagado
- Administración de recaudación

Para aplicar el proceso de muestreo se realizaron distintos filtros y clasificaciones, a fin de obtener bases consistentes en la información.

Al realizar las primeras clasificaciones por Administradoras y tipo de impuesto en base al monto pagado, se encontró que en ambas bases de datos dentro de las Administradoras más representativas se ubica la

^{zi} Proceso VI Conformación de Expedientes para Devoluciones y Compensaciones, Proceso VIII Elaboración General de Dictámenes para Devoluciones y Compensaciones y el Proceso XIII relativo al Respaldo Documental.

Administración de Recaudación del Norte del D.F. y, por el tipo de impuesto pagado, los más sobresalientes fueron el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Sobre la Renta (ISR). Asimismo, fueron identificados algunos aspectos que se tuvieron que analizar respecto al monto pagado, ya que existen devoluciones muy pequeñas que provocan que el universo a revisar se disperse lo cual dificulta la selección de expedientes y se tenga un sesgo importante en la elaboración de la muestra. Por ello, se decidió hacer un nuevo filtro en base a montos pagados mayores o iguales a 100 mil pesos para el caso del resto de contribuyentes y un mínimo de 500 mil pesos para los Grandes Contribuyentes. Una vez establecidos los montos mínimos y la Administradora de Recaudación, se procedió a realizar el cálculo de una muestra^{8/} representativa de solicitudes de devolución de impuestos con respecto al importe pagado. Obteniendo 272 registros a revisar por un monto de 2,673,802.0 miles de pesos que equivale a un tamaño de muestra del 1.8% pero que al integrarse de manera aleatoria estratificada y con base en una metodología estadísticamente representativa proporciona un nivel de confianza del 95.0%. Del total de registros revisados, 155 fueron del resto de contribuyentes y 117 de Grandes Contribuyentes; por tipo de impuestos, 169 correspondieron al IVA, 101 al ISR y 2 a Otros (uno de Accesorios y el segundo de ISCAS). Estos registros

^{8/} Para realizar los cálculos mencionados anteriormente se utilizó software para manejo de bases de datos (ACL) y para la integración de la muestra Excel.

Capítulo IV Ejecución de la auditoría practicada al Servicio de Administración Tributaria en relación a la devolución de impuestos en 2005

presentaron los montos más significativos, ya que los 117 registros de Grandes Contribuyentes sumaron 2,392,788.6 miles de pesos y los 155 del resto ascendieron a 281,013.4 miles de pesos.

De la muestra aleatoria original (117 registros de devolución de Grandes Contribuyentes), controlados por la Administración Central Regional, se excluyeron 11 casos por estar asociados al cumplimiento de sentencias; mientras que de los 155 expedientes de los otros contribuyentes obtenidos en la Administración Local de Recaudación del Norte del D.F., se descontaron 26 devoluciones automáticas, por no generarse expediente en estos casos, y 28 sentencias.

En la revisión a la documentación, se corroboró que 105 de 106 expedientes relativos a Grandes Contribuyentes se encontraban completos en su documentación general; y que 90 de 101 de la ALR del Norte del D.F., correspondientes al resto de contribuyentes, mantenían esta condición, de conformidad con el Manual de Procedimientos para la Función de Devoluciones y Compensaciones.

La información que debe contener cada promoción de acuerdo con el manual de referencia, tanto para Grandes Contribuyentes como para el resto de contribuyentes es la siguiente: en la etapa de recepción de la solicitud, el

Formato 32 (solicitud de devolución) y el acreditamiento de personalidad del promovente, mientras que en la etapa de dictaminación y resolución se encuentran el Reporte para la Dictaminación de la Devolución, Reporte General de Consulta de Información del Contribuyente, Constancia de Revisión del Cálculo Aritmético (hoja de trabajo), Orden de Verificación Domiciliaria y Consulta de Créditos Fiscales Firmes. Es preciso indicar que en adición a la documentación ya citada, para Grandes Contribuyentes se elabora la Hoja de Control del Trámite de la Devolución, en tanto que para el resto de contribuyentes, la Cédula de Acciones a Realizar por el Área de Control de Saldos y la Cédula de Control del Dictamen de la Devolución.

Por tipo de impuesto se verificó que la solicitud de devolución incluyera información específica que se requiere en cada caso; para todos los registros de IVA (Convencional, ALTEX y con Declaratoria del Contador Público Registrado) los dispositivos magnéticos con la relación de al menos 80.0% del IVA acreditable; en el IVA ALTEX, la constancia de inscripción al programa ante la Secretaría de Economía; en el IVA con Declaratoria de CPR, la vigencia de su registro ante la Administración General de Auditoría Fiscal Federal (AGAFF). En el ISR de personas físicas, que contuviera la Constancia de Percepciones y Retenciones.

En el expediente de Grandes Contribuyentes que se detectó carencia de información, ésta se asoció únicamente con la “Consulta Electrónica de

Capítulo IV Ejecución de la auditoría practicada al Servicio de Administración Tributaria en relación a la devolución de impuestos en 2005

Créditos Fiscales Firmes”; por su parte, en los 11 registros del Resto de Contribuyentes, la falta parcial de documentación consistió en 3 casos en la ausencia del “Reporte para la Dictaminación de la Devolución”, en 7 casos no se encontró el “Reporte General de Consulta de Información del Contribuyente”; y al otro expediente le faltaron los dos documentos mencionados anteriormente. Cabe precisar que dichas omisiones no influyeron en la resolución correspondiente.

5. REVISIÓN DEL PROCESO DE DICTAMINACIÓN DE LAS DEVOLUCIONES, 2005

Se constató que el proceso de dictaminación tanto para los grandes como para el resto de los contribuyentes se realizó de conformidad con el Manual de Procedimientos para la Función de Devoluciones y Compensaciones, toda vez que de las 246 solicitudes de devolución examinadas sólo en un caso se encontró un error de captura en el monto de la devolución.^{9/}

En el caso específico de devoluciones de impuestos por IVA en sus distintas modalidades (Convencional, con Declaratoria de CPR y ALTEX), los aspectos revisados fueron: a) Captura correcta de la información del formato 32 en la hoja de trabajo para la devolución, b) Diferencia entre IVA causado y acreditable igual al saldo a favor, c) Monto del IVA relacionado en dispositivos magnéticos sea igual o mayor al 80.0% del IVA acreditable, d) IVA de proveedores, prestadores de servicios y arrendadores sin datos en el Registro Federal de Contribuyentes menor al 30.0%, e) aplicación correcta de factores de actualización al monto de la devolución de acuerdo al INPC; en el caso de no cumplirse con los puntos c) y d), que el monto del IVA inconsistente se hubiese descontado de la devolución.

^{9/} El error de captura al que se alude consistió en que el importe de la devolución por \$694,920.0 se actualizó sobre la cantidad de \$694,902.0, es decir la diferencia fue de 18 pesos.

Capítulo IV Ejecución de la auditoría practicada al Servicio de Administración Tributaria en relación a la devolución de impuestos en 2005

Para las devoluciones vinculadas con el ISR de las personas morales se verificó que: a) el monto de la devolución fuera igual al resultado de la diferencia entre la sumatoria de los pagos provisionales menos el impuesto determinado del ejercicio, b) la utilidad fiscal o pérdida fiscal fuera el resultado de deducir a los ingresos acumulables el total de las deducciones autorizadas en el ejercicio, c) la tasa del impuesto se hubiese aplicado a la utilidad fiscal, d) se aplicaron correctamente los factores de actualización al monto de la devolución de acuerdo al INPC, e) el monto de la devolución solicitado en formato 32 correspondiera con el determinado en la hoja de trabajo, f) se hubiesen realizado los pagos provisionales vía consulta electrónica de los depósitos efectuados.

En cuanto a las personas físicas se revisó que: a) el impuesto retenido reportado en la Constancia de Percepciones y Retenciones fuera igual al impuesto acreditable manifestado por el contribuyente en su declaración, b) el monto de la devolución fuera igual a la diferencia entre el impuesto determinado en el ejercicio menos el impuesto acreditable y, c) para aquéllos que percibieron ingresos de diferentes fuentes, que existieran las constancias de percepciones y retenciones correspondientes.

Para el caso de las devoluciones de impuestos cuyo rasgo fue la existencia de una resolución judicial, se verificó únicamente que el importe sujeto a

devolución hubiese sido actualizado conforme al INPC y que dichos montos fueran acordes a los declarados en el formato 32.

Capítulo IV Ejecución de la auditoría practicada al Servicio de Administración Tributaria en relación a la devolución de impuestos en 2005

6. RAMAS ECONÓMICAS MÁS REPRESENTATIVAS CON RESPECTO AL MONTO DE DEVOLUCIONES PAGADAS, EN GRANDES CONTRIBUYENTES, 2005

Al identificar el tipo de empresas y sectores productivos en que se generó la mayoría de las devoluciones de impuestos, de conformidad con el artículo 38, fracción XII, del RISHCP, se constató en la base de datos de devoluciones pagadas a los Grandes Contribuyentes en 2005 que de las 110 ramas de actividad económica reportadas por el SAT, las 7 que se indican a continuación resultaron ser las más significativas:

RAMAS ECONÓMICAS MÁS REPRESENTATIVAS RESPECTO DEL MONTO
DE DEVOLUCIONES DE IMPUESTOS PAGADAS, GRANDES CONTRIBUYENTES, 2005
(Miles de pesos)

Rama de Actividad Económica	Devoluciones	Participación (%)	Monto Pagado	Participación (%)
Industria automotriz	1,648	4.9	17,307,723.8	16.2
Prestación de servicios a las empresas	1,458	4.4	6,760,570.4	6.3
Servicios de Instituciones Monetarias y Auxiliares de Crédito	757	2.3	6,275,541.1	5.9
Industria Farmacéutica	647	2.0	4,030,882.6	3.8
Elaboración de otros productos alimenticios de consumo	468	1.4	3,615,717.6	3.4
Fabricación de maquinaria, equipo, accesorios y suministros eléctricos	834	2.5	3,463,771.0	3.3
Comercio alimenticio y del tabaco al por mayor	1,056	3.2	3,433,782.1	3.2
SUBTOTAL	6,868	20.7	44,887,988.5	42.1
Otras ramas económicas	26,304	79.3	61,631,577.1	57.9
TOTAL	33,172	100.0	106,519,565.6	100.0

FUENTE: Servicio de Administración Tributaria. Administración Central de Planeación, Evaluación y Supervisión de la Administración General de Grandes Contribuyentes. Información proporcionada en CD a 2005.

Las devoluciones a dichas ramas de actividad económica representaron el 42.1% de los montos pagados y el 20.7% del número de devoluciones operadas. Por tipo de impuesto, las ramas de actividad que más devoluciones obtuvieron fueron: la industria automotriz, la farmacéutica, otros productos alimenticios y de consumo y la de fabricación de equipos eléctricos, que al ser industrias exportadoras obtuvieron en su mayoría devoluciones de IVA ALTEX; en orden de importancia, le siguen los servicios de instituciones monetarias y el comercio alimenticio y del tabaco al por mayor, en cuyo caso las devoluciones fueron de IVA convencional, y

Capítulo IV Ejecución de la auditoría practicada al Servicio de Administración Tributaria en relación a la devolución de impuestos en 2005

con menor significación están las de ISR. En estos dos impuestos se concentran la mayor proporción de devoluciones, pues los Accesorios y el resto de contribuciones ocuparon posiciones marginales, como se observa en el cuadro siguiente:

Jonathan López Cigarroa

DEVOLUCIÓN DE IMPUESTOS POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA DEL CONTRIBUYENTE, 2005 (Porcentaje de participación en los montos)

IMPUESTO PAGADO	RAMAS ECONÓMICAS						
	Industria Automotriz	Prestación de Servicios a las Empresas	Servicios de Instituciones Monetarias y Auxiliares de Crédito	Industria Farmacéutica	Elaboración de Otros Productos Alimenticios de Consumo	Fabricación de Maquinaria Equipos, Accesorios y Suministros Eléctricos	Comercio Alimenticio y del Tabaco Al Por Mayor
IVA ALTEX	78.3	1.6	0.8	58.1	72.5	64.4	19.0
IVA c/declaratoria CPR	7.3	21.7	6.4	25.4	11.3	5.4	27.1
IVA Convencional	1.0	3.6	54.4	5.3	9.6	10.7	37.4
ISR	11.0	55.7	19.1	5.9	3.8	14.5	7.6
Subtotal	97.6	82.6	80.7	94.7	97.2	95	91.1
Accesorios	1.7	7.1	18.4	1.2	2.2	2.4	0.9
IMPAC	0.6	10.3	0.9	2.6	0.3	2.3	1.3
IEPS	-	-	-	-	-	-	6.7
ISAN	n.s.	-	-	-	-	-	-
Impuestos al Comercio Exterior	0.1	n.s.	n.s.	1.2	0.3	0.3	-
Impuesto s/ adquisición de inmuebles	-	-	-	0.3	-	-	-

FUENTE: Servicio de Administración Tributaria. Administración Central de Planeación, Evaluación y Supervisión de la Administración General de Grandes Contribuyentes. Información proporcionada en CD a 2005.

n. s. No significativo.

Capítulo IV Ejecución de la auditoría practicada al Servicio de Administración Tributaria en relación a la devolución de impuestos en 2005

7. CUMPLIMIENTO DE LAS METAS ANUALES EN MATERIA DE DEVOLUCIONES DE IMPUESTOS.

Para evaluar el cumplimiento de las metas anuales en materia de devoluciones de impuestos se consideraron los plazos de resolución y el indicador de oportunidad.

En cuanto a los plazos de resolución, de conformidad con la Política General Trigésima del Manual de Procedimientos para la Función de Devoluciones y Compensaciones, se constató que la resolución de las devoluciones y el envío electrónico de la factura definitiva para su pago a la Administración Central de Devoluciones y Compensaciones, se realizó dentro de los plazos siguientes:

- 5 días hábiles para promociones IVA ALTEX.
- 17 días hábiles para promociones de contribuyentes que dictaminen sus estados financieros.
- 22 días hábiles para las demás promociones que se autoricen mediante orden de pago y 30 días hábiles para las que se autoricen mediante depósito en cuenta.
- En los casos de cumplimentación de resoluciones o sentencias, éstas deberán resolverse dentro de los plazos establecidos en las mismas.

Dichos plazos excluyen las operaciones que presentan requerimientos de información al contribuyente, resoluciones judiciales y devoluciones automáticas.

De la revisión de los expedientes de solicitud de devolución, se comprobó que a nivel de los Grandes Contribuyentes el cumplimiento de los plazos para la resolución de devoluciones alcanzó 67.9%, cifra que fue superior a la obtenida por el resto de contribuyentes, la cual fue de 31.4%. A nivel global, el cumplimiento de estos plazos se situó en 51.6%, como se muestra en el cuadro siguiente:

Capítulo IV Ejecución de la auditoría practicada al Servicio de Administración Tributaria en relación a la devolución de impuestos en 2005

CUMPLIMIENTO DE LOS PLAZOS PARA LA ATENCIÓN DE LAS SOLICITUDES DE DEVOLUCIÓN DE IMPUESTOS, 2005

Concepto	Solicitudes	Resueltas en plazo	(%)	No resueltas en plazo	(%)
GRANDES CONTRIBUYENTES					
IVA ALTEX	31	25	80.6	6	19.4
IVA con declaratoria de CPR	28	4	14.3	24	85.7
IVA Convencional	27	27	100.0	0	0.0
ISR Personas Morales	20	16	80.0	4	20.0
Subtotal	106	72	67.9	34	32.1
Resolución judicial ^{1/}	11	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Total	117				
RESTO DE CONTRIBUYENTES					
IVA ALTEX	14	2	14.3	12	85.7
IVA con declaratoria de CPR	25	2	8.0	23	92.0
IVA Convencional	28	13	46.4	15	53.6
ISR Personas Físicas y Morales	19	10	52.6	9	47.4
Subtotal	86	27	31.4	59	68.6
Devoluciones Automáticas	26	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Resolución judicial	28	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Requerimientos	15	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Total	155				
CONCENTRADO					
IVA ALTEX	45	27	60.0	18	40.0
IVA con declaratoria de CPR	53	6	11.3	47	88.7
IVA Convencional	55	40	72.7	15	27.3
ISR Personas Físicas y Morales	39	26	66.7	13	33.3
Subtotal	192	99	51.6	93	48.4
Resolución judicial	39	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Requerimientos	15	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Devoluciones Automáticas	26	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
TOTAL	272				

FUENTE: Servicio de Administración Tributaria. Administración Central de Planeación, Evaluación y Supervisión de la Administración General de Grandes Contribuyentes. Revisión física de la muestra de solicitudes 2005.

^{1/} Incluye resoluciones asociadas con IVA convencional e ISR.

n.a. No aplica.

Por modalidad de devolución tanto en Grandes Contribuyentes como en el resto, los incumplimientos más evidentes se asociaron con el IVA con Declaratoria de Contador Público Registrado y el IVA ALTEX, que en opinión de la entidad auditada son atribuibles a las cargas de trabajo. Este retraso, sin embargo, al ser únicamente administrativo no implica efecto alguno en términos del monto a devolver, por efecto de actualización.

Adicionalmente, en términos de los indicadores de resultados, en la revisión se detectó que únicamente la Administración General de Grandes Contribuyentes (AGGC) elaboró uno que denomina “de oportunidad”, para el que estableció como meta para el ejercicio 2005 “una mejora en la proporción de devoluciones atendidas en un 5.0% respecto al año anterior”. De la información que reporta la AGGC, se desprende que tanto el número de devoluciones resueltas como el de las presentadas se redujeron en 16,886 y 20,818, respectivamente al comparar un año con otro. Sin embargo, dado que la entidad no aclara el significado de “mejora” ni el de “devoluciones atendidas”, además de que no define la fórmula del indicador, no fue posible verificar si hubo un incumplimiento de la meta.

En este sentido, al ser poco claro el indicador definido por la entidad, no se puede valorar su actuación en materia de devoluciones, lo que revela un deficiente proceso de programación, ya que por un lado se atribuye a cargas de trabajo el incumplimiento de los plazos administrativos para la resolución

Capítulo IV Ejecución de la auditoría practicada al Servicio de Administración Tributaria en relación a la devolución de impuestos en 2005

de las solicitudes de devolución, y por otro se establece un indicador cuya meta no es verificable, en contravención a lo dispuesto en el artículo 65, fracción III, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; así como en los artículos 9, fracción XII, y 35, fracciones III y VI, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

CONCLUSIONES

La Auditoría Superior de la Federación como institución de control fue creada para informar a la Cámara de Diputados de la revisión a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, cuyo fin es dar a conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si ésta se ajustó a los lineamientos señalados por el presupuesto y constatar la consecución de los objetivos y las metas contenidas en los programas de gobierno.

Para cumplir con las facultades que le fueron asignadas en su marco jurídico, la Auditoría Superior de la Federación, se ha fijado, entre otros, el objetivo de establecer programas de aseguramiento de calidad interior con el fin de constatar que se apliquen las técnicas de auditoría apropiadas, que el tamaño de las muestras seleccionadas para cada caso asegure la representatividad y los niveles de confianza requeridos.

En la planeación de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, una vez que han sido seleccionados los entes públicos e identificando el objeto de la revisión y los datos e información que sustentan cada propuesta de auditoría, se establece el alcance de la revisión, el cual se conforma por el universo seleccionado y la muestra determinada.

Conclusiones

En ese sentido, la importancia que tiene el Actuario por su formación, le permite contribuir en la planeación, desarrollo y ejecución de auditorías mediante la aplicación de las técnicas estadísticas más convenientes para el cálculo de muestras que sean representativas y confiables, dado que por la naturaleza y alcance de dichas revisiones no es posible abarcar el universo de operaciones realizadas por las entidades fiscalizadas.

Asimismo, el Actuario proporciona asistencia técnica en el manejo de bases de datos en las diferentes plataformas informáticas para su depuración y preparación, coadyuvando en el análisis de la información proporcionada por los entes auditados.

En la revisión a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2005, se estimó conveniente practicar una auditoría al Servicios de Administración Tributaria con el propósito de verificar las razones por las cuales se originaron montos de devoluciones tan significativos en el periodo 2000-2005.

Uno de los procedimientos de auditoría aplicados fue el relativo a la evaluación del proceso de integración documental de la promoción y

dictaminación de las devoluciones, para lo cual fue necesario establecer una muestra representativa de solicitudes de devolución.

Para aplicar el proceso de muestreo se realizaron distintos filtros y clasificaciones, a fin de obtener bases consistentes en la información. Asimismo, fueron identificados algunos aspectos que se tuvieron que analizar respecto al monto pagado, ya que existían devoluciones muy pequeñas que provocaban que el universo a revisar dificultara la selección de expedientes y se tuviese un sesgo importante en la elaboración de la muestra debido a que la población se presentaba muy dispersa.

Una vez establecidos los montos mínimos y la Administradora de Recaudación, se procedió a obtener la muestra representativa para la revisión de los expedientes mediante el método de estratificación aleatorio simple.

Finalmente, se integró una muestra de solicitudes de devolución compuesta por 272 registros por un monto de 2,673,802.0 miles de pesos equivalente a un tamaño de muestra del 1.8% pero que al integrarse de manera aleatoria y con base en una metodología estadísticamente representativa proporciona un nivel de confianza del 95.0%.

Conclusiones

El análisis de las bases de datos y la revisión de las solicitudes de devolución seleccionadas a partir de la muestra antes señalada indica que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cumplió con las disposiciones normativas aplicables a los procesos de integración del expediente, así como de la dictaminación y resolución de solicitudes de devolución de IVA e ISR de las operaciones examinadas, excepto por las observaciones que se precisan a continuación.

Derivado de la existencia de regímenes especiales en la legislación fiscal vigentes en el periodo revisado propició un alto número y monto de devoluciones por saldos a favor en grupos específicos y ramas de actividad económica en especial en el IVA y el ISR. Situaciones que contravienen el principio de equidad fiscal, por ejemplo, la contratación por parte de los Grandes contribuyentes de despachos especialistas en asuntos fiscales logrando así cuantiosos recursos por concepto de devoluciones, elementos a los cuales no tienen acceso el resto de contribuyentes.

Lo anterior hace evidente la necesidad de revisar la legislación respectiva, en el marco de una propuesta de reforma fiscal, que tenga por objeto concentrar los impuestos dispersos para ampliar la base de recaudación y

eliminar situaciones de privilegio, y con ello dotar de mayores recursos al Gobierno Federal para atender las ingentes obligaciones que enfrenta.

Como resultado de la revisión practicada, es necesario fortalecer los mecanismos de operación y control e impulsar reformas a la legislación.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

- 1. Informe del Resultado sobre la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2005, Auditoría no. 55 “Análisis de las devoluciones de impuestos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público efectuó a los contribuyentes”**
- 2. Cuenta de la Hacienda Pública Federal año de ejercicio 2006.**
- 3. Manual de Procedimientos para la Función de Devoluciones y Compensaciones. Servicio de Administración Tributaria**
- 4. Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (RISHCP).**
- 5. Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación (RIASF).**
- 6. Código de Ética Profesional de la Auditoría Superior de la Federación**
- 7. Ley de Fiscalización Superior de la Federación**
- 8. Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.**
- 9. Analítico de Ingresos, Cuenta de la Hacienda Pública Federal.**
- 10. Ley del Impuesto al Valor Agregado**

Bibliografía

11. **El Ingreso Tributario en México**, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, 2005
12. **Ley del Impuesto Sobre la Renta.**
13. **Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras y sus reformas**, Diario Oficial de la Federación, 1990, 1991 y 1995.
14. **Introducción a la Metodología de la Investigación**, Santiago Zorrilla Arena, Ed. Aguilar, León y Cal, Océano, México, 2002
15. **Sistema de Cuentas Nacionales de México**, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2007
16. **Probabilidad y Estadística**, Morris H. DeGroot, Ed. Addison-Wesley Iberoamericana.
17. **Estadística Tomo I**, Arístides Calero Vinelo, Ed. IPN México-ENPES Cuba, 1998
18. **Introducción a la Teoría Estadística**, Alexander M. Mood y Franklin A. Graybill, Ed. Aguilar.
19. **Estadística Aplicada a la Administración y a la Economía**, David K. Hildebrand y R. Lyman Ott, Addison-Wesley Longman, 3^{er} edición, 1998
20. **Estadística para Administración y Economía**, William Mendenhall y James E. Reinmuth, Grupo Editorial Iberoamérica, 1981

21.Muestreo Estadístico, César Pérez López, Ed. Pearson Educación,
S.A, Madrid, 2005

22.Muestreo de Encuestas, Leslie Kish, Ed. Trillas, México, 1975

23.Estadística, Taro Yamane, Ed. Harla, México, 1984