

Servicio de Administración Tributaria**Recuperación de Créditos Fiscales Controvertidos con Sentencia Favorable al SAT**

Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 16-5-06E00-02-0082

82-GB

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera de las operaciones relacionadas a este concepto y verificar que los procesos de seguimiento, cobro, registro contable y presentación en la Cuenta Pública se realizaron conforme a la normativa aplicable.

Alcance

	INGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	10,913,230.2
Muestra Auditada	7,726,836.5
Representatividad de la Muestra	70.8%

El universo de 10,913,230.2 miles de pesos correspondió al total de los créditos fiscales controvertidos con sentencia favorable al Servicio de Administración Tributaria, de los cuales se seleccionó una muestra de 7,726,836.5 miles de pesos, que representó el 70.8% del universo.

Antecedentes

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, responsable de vigilar la aplicación de la legislación fiscal y aduanera, con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público; asimismo, se encarga de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras.

El término crédito fiscal se refiere al ingreso que tiene derecho a percibir el Estado, que provenga de contribuciones o sus accesorios, de conformidad con el Código Fiscal de la Federación. La autoridad fiscal, en el ejercicio de sus facultades de fiscalización, es responsable de la determinación de los créditos correspondientes por los adeudos que presentan los contribuyentes; sin embargo, cuando éstos se encuentran inconformes con la determinación o con el desarrollo del acto administrativo, tienen el derecho de interponer distintos medios de defensa, entre los que destacan los siguientes:

- **Recurso de revocación.** Es el medio de defensa que se interpone ante el propio SAT, en contra de los actos administrativos en materia fiscal federal, a fin de que se revoque esa determinación.
- **Juicio contencioso administrativo federal.** Es el medio de defensa que se interpone ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en contra de los actos y resoluciones definitivas emitidas por el SAT.
- **Juicio de amparo indirecto o directo.** Medio de control constitucional que trae como consecuencia, la resolución sobre si procede la inmediata restitución de la garantía violada; restablece las cosas al estado que guardaban antes de la violación imputable a la autoridad, misma que tendrá que respetar y cumplir con el mandato dictado por el Poder Judicial de la Federación.

En el caso específico de los juicios contenciosos administrativos interpuestos ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, éstos se tramitan hasta su total resolución, conforme a las disposiciones legales vigentes, en el momento de presentación de una demanda; dichos juicios pueden ser resueltos de manera favorable o desfavorable hacia el SAT.

Cuando la resolución es favorable al SAT y la misma se encuentra firme, la Administración General de Recaudación está en posibilidad de proceder al cobro de los créditos fiscales vinculados al juicio ganado, conforme a lo siguiente:

- Las áreas jurídicas del SAT envían la resolución y notifican de la firmeza de la sentencia al área de recaudación, para que inicie con el cobro a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución.
- Las Administraciones Desconcentradas de Recaudación registran las resoluciones en los sistemas institucionales, modifican el estatus del crédito de “controvertido” a “activo” y verifican si los créditos se encuentran debidamente garantizados o si la garantía del interés fiscal es insuficiente.
- Para la cobranza, se le requiere al contribuyente el pago del crédito fiscal, en un plazo de cinco días hábiles siguientes a la notificación del requerimiento de pago. En caso de que no se realizara el pago, la autoridad fiscal podrá, indistintamente, hacer efectiva la garantía ofrecida, o actuar conforme el Procedimiento Administrativo de Ejecución establecido en el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación.
- Si la garantía no cubriera el total del crédito fiscal, el SAT investiga si el contribuyente cuenta con más bienes susceptibles de tomarse para el cobro, realiza un embargo precautorio y, en su caso, procede al remate o continúa conforme al Procedimiento Administrativo de Ejecución, dependiendo el proceso en que se haya quedado.
- Para asegurar el interés fiscal, las Administraciones Desconcentradas de Recaudación realizan acciones de investigación de bienes susceptibles de embargo, en los momentos siguientes: i) inventario, ii) inicio del Procedimiento Administrativo de Ejecución, iii) ampliación de embargo y iv) no localización del deudor o de bienes.

La investigación la realizan sobre los dos tipos de fuentes principales siguientes:

- Fuentes internas: la búsqueda de información se efectúa en las diferentes fuentes que controla el SAT, así como con las que intercambia información, como son las dependencias del Gobierno Federal y/o Estatal, por ejemplo: el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Aeronáutica Civil, entre otras.
- Fuentes externas: se realiza una búsqueda de bienes propiedad del deudor, con distintas dependencias externas, como pueden ser, el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, el Registro Público Vehicular, el Instituto Mexicano de Propiedad Industrial, el Instituto Nacional del Derecho de Autor, entre otros.
- Concluidas todas las investigaciones de bienes susceptibles de embargo, si se reciben respuestas positivas, o se localizan bienes, se solicita que éstos se inmovilicen, con la finalidad de hacer efectivos los cobros de los créditos fiscales mediante el Procedimiento Administrativo de Ejecución (embargo y remate). Si, como resultado de la investigación, las respuestas son negativas o no contestan, y el contribuyente no cuenta con más bienes, las Administraciones Desconcentradas de Recaudación determinan la baja de los créditos fiscales, y la cancelación de los mismos, por insolvencia del contribuyente, en términos de lo dispuesto por el artículo 146-A del Código Fiscal de la Federación.
- Contra los actos de efectividad de garantía o del Procedimiento Administrativo de Ejecución, el contribuyente puede interponer medios de defensa, los que, a su vez, suelen generar, nuevamente, un crédito controvertido, por el que las Administraciones Desconcentradas de Recaudación deben esperar la emisión de la resolución, a fin de continuar con el cobro respectivo. En el caso de que el contribuyente no impugne ningún acto, proceden a cobrar el adeudo fiscal, aplican el producto del remate o el pago correspondiente y dan de baja el crédito fiscal. De esa manera se llega a cualquiera de las dos situaciones siguientes:
 - Un pago total. Cuando se hacen efectivas las garantías que se hubieran constituido de manera suficiente, o bien, que el contribuyente realizara el pago total.
 - Un pago parcial. Cuando se constituyan garantías y se embargan bienes insuficientes, en este caso, se realiza la aplicación del monto cobrado al crédito fiscal y la diferencia se lleva a la cancelación, por insolvencia, en virtud de que el contribuyente ya no cuenta con más bienes susceptibles de embargo.
- En el caso de insolvencia total, las Administraciones Desconcentradas de Recaudación cancelan el crédito y concluyen el trámite, de conformidad con el artículo 146-A del Código Fiscal de la Federación.

El tema por revisar está ligado a la materia de juicios fiscales, razón por la cual, este órgano de fiscalización programó, simultáneamente, la auditoría núm. 80-GB “Juicios Fiscales”, como parte de la revisión de la Cuenta Pública 2016.

Resultados

1. Administración Desconcentrada Jurídica

Se identificó que los juicios fiscales impugnados con sentencia definitiva a favor del Servicio de Administración Tributaria (SAT), por el periodo que comprendió de 2013 a 2016, fueron

atendidos por la Administración General Jurídica (AGJ) del SAT y sus administraciones desconcentradas, así como por el área de Contencioso Administrativo de la Administración General de Grandes Contribuyentes (AGGC), y se integraron como se muestra a continuación:

JUICIOS FISCALES CON SENTENCIA DEFINITIVA A FAVOR DEL SAT

(Miles de pesos)

Año	Núm. Juicios Ganados	Importe de referencia			Variación Juicios	%	Variación Importe	%
		AGJ	AGGC	Total				
2013	21,429	77,904,988.2	32,188,922.8	110,093,911.0	N/A	N/A	N/A	N/A
2014	13,951	67,131,962.7	32,098,552.5	99,230,515.2	(7,478)	(34.9)	(10,863,395.8)	(9.9)
2015	14,665	66,962,163.4	8,074,552.5	75,036,715.9	(6,764)	(31.6)	(35,057,195.2)	(31.8)
2016	12,175	46,689,829.7	16,625,117.0	63,314,946.7	(9,254)	(43.2)	(46,778,964.3)	(42.5)

FUENTE: Información proporcionada por el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

N/A No Aplica.

Las sentencias favorables que obtuvieron las Administraciones Desconcentradas Jurídicas dependientes de la AGJ, así como del área contenciosa de la Administración General de Grandes Contribuyentes en el ejercicio 2016, correspondieron a 12,175 juicios, por un importe de referencia de 63,314,946.7 miles de pesos, cifras que, en comparación con los 21,429 juicios del ejercicio 2013 por 110,093,911.0 miles de pesos, representaron disminuciones del 43.2% en el número de juicios (9,254) y del 42.5% en importe (46,778,964.3 miles de pesos), motivo por el cual, el número de sentencias a favor del SAT también fue menor.

Al respecto, el área jurídica de ese órgano desconcentrado manifestó que, entre otras situaciones, las principales causas por las que disminuyeron los juicios fueron las que siguen:

- La aplicación de criterios de los órganos jurisdiccionales, que repercuten en el actuar de la autoridad fiscal.
- La emisión de jurisprudencias que han limitado a la autoridad fiscal, para interponer el recurso de revisión fiscal en contra de las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), y que se consideran contrarias a derecho.
- La modificación de criterios de diversos Tribunales Colegiados de Circuito para resolver, sobre temas en los cuales, con anterioridad, las sentencias se emitían en un sentido favorable al SAT, ahora se promueven en un sentido distinto.
- El otorgamiento de beneficios de condonación de créditos fiscales que se dio a través de lo establecido en el artículo tercero transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2013, ya que uno de los requisitos para que los contribuyentes pudieran acceder a ese beneficio fue que no contaran con algún medio de defensa, por lo que aquellos que se encontraban en ese supuesto, se desistieron de dicho medio, para acceder al beneficio de la condonación.

La problemática descrita por la entidad, se analizó con mayor profundidad en la auditoría núm. 80-GB "Juicios Fiscales" que, simultáneamente y con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2016, se practicó al SAT.

Se constató que los procesos sustantivos en los que participaron la Administración General Jurídica y el Contencioso Administrativo de la Administración General de Grandes Contribuyentes, se vincularon con la defensa del interés fiscal, como representantes del SAT

ante terceros, mediante la atención de los juicios contencioso administrativos y de amparo e, internamente, con las resoluciones emitidas sobre recursos de revocación.

El Código Fiscal de la Federación (CFF), la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y la Ley de Amparo otorgan el derecho a los contribuyentes que no estuvieron conformes con las resoluciones de la autoridad fiscal de hacer uso de diferentes medios de impugnación o procedimientos a interponer, en contra de los actos que dieron origen a los créditos fiscales, tales como los que siguen:

- Solicitud de caducidad. Art. 67 del CFF.
- Solicitud de prescripción. Art. 146 del CFF.
- Reconsideración administrativa. Art. 36 del CFF.
- Recurso de revocación. Art. 117 del CFF.
- Juicio contencioso administrativo federal. Art. 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
- Juicio de amparo directo. Art. 170, fracción I, de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Querellas. Art. 92 al 115 del CFF.

Cuando el TFJA o, en su caso, el Poder Judicial de la Federación resuelven que una sentencia es definitiva y, por lo tanto, ya no admite recurso en contrario, se establece la firmeza del acto, la cual se informa a las áreas jurídicas del SAT mediante el documento denominado "Acuerdo de Firmeza".

Una vez que la Administración General Jurídica y sus desconcentradas, así como el área contenciosa de la Administración General de Grandes Contribuyentes, tienen conocimiento de la firmeza de la sentencia, registran en su sistema de información la conclusión del juicio fiscal que corresponda, capturando la validez de la resolución impugnada, en la que se considera que ésta quedó firme y la sentencia fue favorable al SAT, con lo que, para fines de proceso, termina su participación.

Adicionalmente, en el caso específico de los juicios fiscales que están vinculados a créditos fiscales controvertidos, las áreas jurídicas referidas notifican a las Administraciones Desconcentradas de Recaudación los juicios ganados, la fecha, el nombre del contribuyente, la resolución determinante que se impugnó y la firmeza de la sentencia respectiva, a fin de que éstas procedan a realizar el cobro de los créditos fiscales y sus accesorios, cuyo proceso se había suspendido, por la impugnación de los contribuyentes.

Para la atención de los medios de defensa, procedimientos administrativos, legales o las querellas registradas, la Administración General de Grandes Contribuyentes, la Administración General Jurídica y sus Administraciones Desconcentradas tienen implementados los sistemas informáticos denominados "JUPITER" y Reportador MAT Jurídico, que le permiten a esas unidades del SAT administrar los medios de defensa que interponen los contribuyentes contra los actos de la autoridad fiscal, desde el recurso de revocación hasta el juicio de amparo, con el fin de realizar la defensa del interés fiscal como función sustantiva en el proceso de recaudación de las contribuciones.

En los sistemas de información se consigna el importe de lo impugnado en cada juicio, con un valor de referencia compuesto, no sólo por la cantidad de los impuestos omitidos y determinados por la autoridad fiscal, sino también incluyen, principalmente, las multas y sus accesorios (actualizaciones y recargos). También se registran como juicios fiscales, las impugnaciones que promueve el contribuyente por las resoluciones de devoluciones y compensaciones que le niega la autoridad, y otros juicios que no tienen asociados valor alguno, en virtud de que no se cuantifican créditos a cargo del contribuyente, ya que no implican una determinación de adeudos.

Paralelamente, la Administración General de Recaudación opera un sistema de información denominado “MAT cobranza”, mediante el que se controlan los créditos fiscales, tanto los activos, como los impugnados que se encuentran en juicio, registrados todos ellos a valor histórico, sin considerar accesorios, en virtud de que estos últimos son calculados y reconocidos, de forma automática en dicho sistema, en el momento en que se inician las acciones para el cobro del crédito fiscal, en términos de los artículos 17-A y 21 del Código Fiscal de la Federación y las Estrategias de Operación Recaudatorias, emitidas por el propio SAT.

Se verificó que las bases de datos de los sistemas utilizados por las áreas jurídicas del SAT y la Administración General de Recaudación generan información diferente, que atiende a las necesidades específicas que tiene cada una de esas áreas, como se detalla a continuación:

DIFERENCIAS DE LA BASE DE DATOS DE AGR vs AGJ

Administración General de Recaudación	Administración General Jurídica o Administración General de Grandes Contribuyentes
a) Registra los importes históricos de las contribuciones determinados por las autoridades emisoras en el sistema “MAT Cobranza”.	a) Registra el importe total determinado por la autoridad que emitió dicha resolución, se incluyen los recargos y actualización.
b) Controlan los créditos fiscales que se controvierten por los contribuyentes para su gestión de cobro.	b) Registra, controla y da seguimiento en los sistemas “JUPITER” a los juicios promovidos por los contribuyentes, en el caso de que se impugne una resolución determinante del crédito, utilizando el concepto del acto impugnado.
c) No se identifica a qué juicio corresponde la determinante del crédito fiscal.	c) Sólo reporta las claves de los juicios, sin que se identifiquen los créditos fiscales de una determinante.
d) Precisa el año en el que se registra el crédito fiscal para la gestión del cobro.	d) Precisa el año en el que se registra la sentencia favorable.

FUENTE: Información proporcionada por el SAT.

Para verificar lo anterior, se constató que las áreas jurídicas del SAT integraron los juicios con sentencia definitiva favorable por 63,314,946.7 miles de pesos, de la manera siguiente:

INTEGRACIÓN DE JUICIOS CON SENTENCIA DEFINITIVA A FAVOR DEL SAT
(Miles de pesos)

Conceptos de los actos impugnados	Núm. de Juicios	Importe	%
1 Orden de visita domiciliaria (Impuestos Internos)*	812	21,229,600.8	45.5
2 Procedimiento administrativo de ejecución (P.A.E.)*	572	2,207,886.7	4.7
3 Devoluciones negadas	873	2,015,002.2	4.3
4 Multas*	3,462	548,007.1	1.2
5 152 de la ley Aduanera*	301	529,780.6	1.1
6 Resolución de un recurso de revocación de Recaudación*	128	239,989.9	0.5
7 Orden de visita domiciliaria (PAMA)*	41	201,790.2	0.4
8 Orden de visita domiciliaria (Comercio Exterior)*	26	157,231.2	0.3
9 Compensaciones Indevidas	61	20,726.2	0.1
10 Actos de Recaudación, Art. 129, frac. II, C.F.F.*	29	15,579.8	0.1
11 Otros vinculados a créditos*	37	6,553.9	0.0
12 Otros no vinculados a créditos	<u>5,612</u>	<u>19,517,681.1</u>	<u>41.8</u>
Total AGJ	11,954	46,689,829.7	100.0
AGGC			
1 AGGC vinculados con créditos*	69	12,638,935.4	76.0
2 Devoluciones	103	3,685,359.8	22.2
3 Otros no vinculados a créditos	<u>49</u>	<u>300,821.8</u>	<u>1.8</u>
Total AGGC	<u>221</u>	<u>16,625,117.0</u>	100.0
Gran Total	12,175	63,314,946.7	

FUENTE: Información proporcionada por el SAT.

* Conceptos de juicios fiscales que tienen vinculados créditos fiscales controvertidos.

Como se muestra en el cuadro anterior, los juicios con sentencia definitiva a favor del SAT por 63,314,946.7 miles de pesos, se encuentran integrados por resoluciones determinantes que no necesariamente derivan en créditos fiscales, ya que pueden tratarse de actos de impugnación relacionados con lo que sigue:

- Órdenes de visita domiciliaria, relativas a impuestos internos, procedimientos administrativos en materia aduanera y operaciones de comercio exterior, las cuales no necesariamente implican una resolución de crédito fiscal, debido a que el contribuyente controvierte el acto durante el proceso de fiscalización de la autoridad, sin que éste hubiera concluido y se determinaran omisiones de contribuciones.
- Resoluciones de recursos de revocación, en las que existen actos relacionados con la cancelación de sellos digitales por incumplimiento de obligaciones, sobre las que puede no estar de acuerdo el contribuyente y, por lo mismo, impugnarlos.
- Cualquier acto emitido por la autoridad, como lo son: cartas invitación por regularizaciones de impuesto sobre la renta, citatorios para notificar la orden de visita, mercancía que se ingresa al país sin documentación que se ampare, requerimientos de control de obligaciones, así como solicitud de disminución de pagos provisionales.

Es preciso destacar que el monto de 63,314,946.7 miles de pesos deriva de los diversos conceptos impugnados sobre los que se obtuvieron sentencias favorables, y que, en el mismo, se encuentran implícitos los créditos fiscales controvertidos que, posteriormente, la Administración General de Recaudación gestiona para su cobro; razón por la cual, la base de datos del área de recaudación considera únicamente el importe específico que corresponde a "créditos fiscales controvertidos vinculados a juicios con sentencia favorable"; que, al cierre del ejercicio 2016, correspondió a 3,214 juicios ganados, vinculados con 9,817 créditos fiscales que, a valor histórico de registro, totalizaron 10,913,230.2 miles de pesos.

Por lo anterior, los sistemas mediante los cuales se generan las bases de datos (“MAT Cobranza” y “JUPITER”) de las administraciones generales de Recaudación, Jurídica y Grandes Contribuyentes, por los juicios favorables a ese órgano desconcentrado con sentencia definitiva, no se asocian entre sí, debido a lo siguiente:

- Los importes se registran de manera diferente.
- “MAT Cobranza” registra los determinantes de crédito fiscal, mientras que el “JUPITER” registra los juicios con el que se emitió la resolución.
- Entre las bases de datos no se identifica a qué juicio corresponde la determinante del crédito fiscal y viceversa.

Para constatar que en 2016, las bases de datos de las áreas jurídicas del SAT incluyeron los juicios ganados que se asociaron a créditos fiscales controvertidos proporcionados por la Administración General de Recaudación, por un importe de 10,913,230.2 miles de pesos, se seleccionó una muestra de 239 de éstos a valor histórico, sin considerar accesorios, registrados en el sistema de información del área recaudadora, por 7,726,836.5 miles de pesos, importe que representó el 70.8% del total de los mismos, y se procedió a:

a) Conciliar los conceptos siguientes:

- Nombre de la administración desconcentrada.
- Registro Federal de Contribuyentes.
- Nombre del contribuyente.
- Resolución determinante del crédito fiscal.

b) Analizar el proceso que realizaron las áreas jurídicas, para notificar la firmeza de los juicios favorables a las Administraciones Desconcentradas de Recaudación, constatándose lo siguiente:

TIEMPO DE NOTIFICACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES DESCONCENTRADAS JURÍDICAS A LAS ADMINISTRACIONES DESCONCENTRADAS DE RECAUDACIÓN
(Miles de pesos)

Rango (Días) en que se notificaron	Total núm. Créditos	Importe de los créditos	%
0-5	28	243,482.5	3.1
6 a 15	87	3,191,939.7	41.3
16 a 40	90	3,755,372.9	48.6
41 a 100	19	159,743.8	2.1
101 a 400	15	376,297.6	4.9
Total	239	7,726,836.5	100.0

FUENTE: Información proporcionada por el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Se comprobó que las áreas jurídicas del SAT notificaron a la Administración General de Recaudación y sus desconcentradas la firmeza de los 239 créditos fiscales seleccionados para que iniciaran las facultades de cobro; sin embargo, se identificaron 15 casos en los que dichas áreas tardaron en notificar las firmezas a las Administraciones Desconcentradas de Recaudación, en un rango de 101 a 400 días.

Asimismo, se corroboró que los juicios fiscales registrados en el sistema “JUPITER”, que derivan de impugnaciones de créditos fiscales que obtuvieron sentencia favorable al SAT, no se identifican y vinculan automáticamente con la cartera de los créditos fiscales controvertidos que se tienen registrados en el MAT cobranza, ya que, de la muestra revisada, se tuvo que conciliar manualmente la información documental de cada crédito fiscal y de cada juicio, para estar en posibilidades de comprobar su correspondencia.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares que se tuvo con la entidad fiscalizada, en los términos que establecen los artículos 20 y 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, el SAT informó lo siguiente:

- Con respecto al tiempo que se tardan las áreas jurídicas para notificar las firmezas de los juicios vinculados a créditos fiscales controvertidos:
 - En la información entregada inicialmente no fueron proporcionados los últimos documentos que muestran que la notificación se realizó en un plazo menor al observado, por lo que, remitió dicha documentación para su revisión.

Asimismo, indicó que la notificación de la firmeza se realiza en un plazo razonablemente breve que oscila entre 15 y 45 días hábiles.
 - El Manual de Operación para las Administraciones Jurídicas, efectivamente, no prevé un plazo para el comunicado de la firmeza a la autoridad recaudadora; sin embargo, no es necesario establecerlo en virtud de que los plazos en que se notifican son razonables y el riesgo de que, eventualmente, se llegaran a realizar con demora, se eliminará una vez que se desarrolle el proyecto de integración de los sistemas institucionales MAT Jurídico y MAT Cobranza, que tiene como objeto desarrollar la funcionalidad que permita la convivencia e interacción de ambos sistemas, a fin de compartir la información registrada tanto de los medios de defensa, procedimientos administrativos y legales, como de los adeudos fiscales y sus procesos de cobro a fin de contar con información cierta y de manera oportuna en ambas plataformas.
- En cuanto a la falta de vinculación de información de los sistemas JUPITER y Mat Cobranza, en aquellos datos que tienen en común las áreas jurídicas y de recaudación del SAT:
 - El sistema JUPITER, que se utiliza actualmente para el control y seguimiento de las facultades y atribuciones de las áreas jurídicas, en breve, será sustituido con el sistema MAT Jurídico y pasará a ser un sistema de consulta para extraer información histórica.
 - Analizaron la conveniencia de integrar los sistemas MAT Cobranza y el nuevo MAT Jurídico para aprovechar los recursos informativos y datos registrados en los dos sistemas y, como una acción de mejora para la optimización de sus procesos, para lo cual, presentaron a la Administración General de Comunicaciones y Tecnologías de la Información (AGCTI) el requerimiento de servicios denominado “Integración MAT Jurídico- MAT Cobranza para la asociación de medios de defensa, procedimientos administrativos y procedimientos legales registrados en Mat

Jurídico con las resoluciones determinantes de créditos fiscales registradas en Mat Cobranza”, con el cual se obtendrán los beneficios siguientes: i) conocer con mayor oportunidad las controversias promovidas respecto de los adeudos fiscales; ii) evitar la doble captura de la información, disminuyendo con ello la posibilidad de error; iii) permitir consulta por parte de los usuarios de la AGR del estado procesal de los medios de defensa; iv) evitar la emisión de documentos de gestión improcedentes; y v) emitir reportes de detalle y estadísticos para la utilización de la entidad.

Una vez analizados y valorados los argumentos y justificaciones expuestos por la entidad fiscalizada, este órgano de fiscalización superior considera que:

- Al haber existido créditos fiscales vinculados a juicios con sentencia favorable, cuya firmeza fue notificada a las Administraciones Desconcentradas de Recaudación en un plazo mayor a 40 días hábiles y que representaron el 10.0% de la muestra revisada, se identifica que existe un área de mejora, en la notificación de la firmeza de los créditos fiscales, para que la totalidad sea notificada en plazos más oportunos y se mejoren los tiempos de gestión en el proceso de cobro.
- No se acreditó el desarrollo, avance y, en su caso, operación del proyecto de integración de sus sistemas institucionales MAT Cobranza y MAT Jurídico, solicitado a la AGCTI desde finales del ejercicio 2016, asimismo, no se identificó, en la información proporcionada, los recursos que se están destinando para la realización de este proyecto, ni las fechas compromiso en que se tendrán los entregables de las distintas fases que conforman el mismo.

Con base en lo anterior, se concluye lo siguiente:

- La información que generan las bases de datos de las administraciones generales de Recaudación, de Jurídica y de Grandes Contribuyentes, por los juicios favorables a ese órgano desconcentrado con sentencia definitiva y por los créditos fiscales controvertidos asociados a esos juicios, por necesidades propias de cada área, no se vinculan de forma inmediata entre sí, debido a que: (i) los importes se registran de manera diferente; (ii) el “MAT Cobranza” registra los determinantes con los que se da de alta el crédito fiscal, mientras que el sistema “JUPITER” registra los juicios fiscales de las resoluciones impugnadas; y, (iii) entre las bases de datos no se identifica a qué juicio fiscal corresponde la determinante del crédito fiscal y viceversa. El SAT tiene previsto desarrollar un proyecto de integración de sus sistemas MAT Jurídico (que sustituye al sistema JUPITER) y MAT Cobranza, para la vinculación de la información en común que tienen las áreas de recaudación y jurídicas; sin embargo, no se acreditó su avance y operación.

La entidad fiscalizada, por conducto del área contenciosa de la Administración General de Grandes Contribuyentes y la Administración General Jurídica, realizó el proceso de notificación a la Administración General de Recaudación y sus desconcentradas de acuerdo con su Manual de Operación para las Administraciones Jurídicas; no obstante, se constató que en el citado manual, no se establecen plazos en los que deban efectuarse dichas notificaciones y se identificaron algunas que se realizaron en plazos mayores a 40 días hábiles. El SAT consideró que con la vinculación de sus sistemas MAT Jurídico y MAT Cobranza, que tiene en proyecto, se logrará que las áreas de recaudación conozcan en tiempo real y en línea,

la firmeza de los juicios fiscales vinculados a los créditos fiscales controvertidos, por lo que se evitarán demoras al respecto; sin embargo, debido a que no se acreditó el desarrollo y operación de dicho proyecto, resulta conveniente que se establezcan los mecanismos correspondientes para que, en tanto no se tenga la vinculación de ambos sistemas, se mejoren los plazos de notificación.

16-5-06E00-02-0082-01-001 Recomendación

Para que el Servicio de Administración Tributaria implemente mecanismos de control a fin de mejorar los plazos en los cuales las áreas jurídicas notifican a las de recaudación la firmeza de los juicios fiscales vinculados a los créditos fiscales controvertidos, ya que durante la revisión, se verificó que los tiempos en que las administraciones desconcentradas del área jurídica y contenciosa notificaron a sus similares de recaudación fueron, en algunos casos, en plazos mayores a 40 días hábiles.

16-5-06E00-02-0082-01-002 Recomendación

Para que el Servicio de Administración Tributaria dé seguimiento al desarrollo y conclusión del proyecto de integración de sus sistemas institucionales MAT Jurídico y MAT Cobranza para la vinculación de la información en común que tienen sus áreas de recaudación y jurídica, debido a que los sistemas de información utilizados por ambas, durante el ejercicio 2016, no se vincularon entre sí, no obstante que, para mejorar los procesos, el SAT inició el proyecto de referencia, del cual no se acreditaron las fechas de conclusión de las fases que lo conforman.

2. Administración Desconcentrada de Recaudación

En la revisión del Código Fiscal de la Federación y del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (RISAT) se identificó que la Administración General de Recaudación es la unidad facultada para administrar y recaudar los créditos fiscales que determinan las distintas autoridades generadoras; responsabilidad para la cual realiza el inventario, notificación, cobro y control de los mismos, mediante las 67 Administraciones Desconcentradas de Recaudación, las cuales, a su vez, tienen, entre otras, las atribuciones siguientes:

- Notificar los actos administrativos de las autoridades que determinen créditos fiscales para su cobro y, en su caso, habilitar a terceros para que realicen las notificaciones correspondientes.
- Llevar a cabo el Procedimiento Administrativo de Ejecución para hacer efectivos los créditos fiscales a cargo de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, proceso que incluye el embargo de sus cuentas bancarias y de inversiones.
- Tramitar y, en su caso, autorizar las solicitudes de pago diferido o en parcialidades de los créditos fiscales.
- Enajenar, dentro o fuera del remate bienes embargados; conducir negociaciones a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución y expedir el documento que ampare la enajenación de los mismos.

- Realizar la valuación de la cartera de créditos fiscales, así como mejorar los modelos de valuación de ésta y de administración de riesgos.
- Depurar y cancelar los créditos con sentencia favorable al Servicio de Administración Tributaria (SAT).
- Declarar la prescripción de oficio de los créditos fiscales con sentencia favorable.
- Condonar total o parcialmente los créditos fiscales.

Se analizó el comportamiento de los créditos fiscales controvertidos con sentencias definitivas favorables al SAT, que administró la Administración General de Recaudación por el periodo 2013-2016, con los resultados siguientes:

CRÉDITOS FISCALES DERIVADOS DE SENTENCIAS DEFINITIVAS FAVORABLES AL SAT
(Miles de pesos)

Año	2013		2014		2015		2016		Total Créditos	Total Importe
	Créditos	Importe	Créditos	Importe	Créditos	Importe	Créditos	Importe		
Activos	9,237	7,445,458.5	12,442	10,054,756.7	14,966	13,474,354.3	7,559	6,769,430.5	44,204	37,744,000.0
Controvertidos	467	755,495.8	1,066	956,838.8	1,159	925,385.5	797	652,975.8	3,489	3,290,695.9
Bajas por pago	4,260	1,009,597.7	2,664	941,538.1	2,351	491,571.2	817	357,628.1	10,092	2,800,335.1
Bajas por insolvencia	3,528	10,933,869.8	2,041	9,114,318.5	517	758,581.3	573	3,088,735.8	6,659	23,895,505.4
Otras bajas	<u>2,136</u>	<u>2,230,736.1</u>	<u>2,799</u>	<u>3,467,903.1</u>	<u>1,329</u>	<u>983,222.8</u>	<u>71</u>	<u>44,460.0</u>	<u>6,335</u>	<u>6,726,322.0</u>
Total	19,628	22,375,157.9	21,012	24,535,355.2	20,322	16,633,115.1	9,817	10,913,230.2	70,779	74,456,858.4
Variación (%)			7.1	9.7	(3.3)	(32.2)	(51.7)	(34.4)		

Fuente: Información proporcionada por el SAT.

Como se muestra en el cuadro que antecede, los créditos fiscales con sentencia favorable al SAT, se clasificaron de la manera siguiente:

- Activos:** Todos aquellos que, al final del ejercicio, se encontraban en alguna gestión de cobro, o actualización de la investigación de bienes susceptibles de embargo.
- Controvertidos:** Todos aquellos sobre los que, posterior a la emisión de la sentencia favorable, los contribuyentes promovieron una nueva controversia.
- Bajas por pago:** Se trató de diversas formas de pago que extinguieron la obligación fiscal.
- Bajas por insolvencia:** Aquellos que, una vez concluida la investigación de los bienes susceptibles de embargo, se determinó la insolvencia del contribuyente de conformidad con el artículo 146-A del Código Fiscal de la Federación.
- Otras bajas:** Aquellos créditos o resoluciones que fueron dados de baja por conceptos distintos de pago y cancelados por insolvencia: baja por traslado, baja por errores cometidos en la captura del inventario, baja por adjudicación a favor del Fisco Federal, baja por cambio de domicilio, entre otros.

Se identificó que los créditos fiscales con sentencia favorable para el SAT disminuyeron en el periodo analizado, tanto en número como en importe, al pasar de 19,628 créditos, por 22,375,157.9 miles de pesos en el ejercicio 2013, a 9,817 créditos, por 10,913,230.2 miles de pesos en 2016, lo que representó una disminución del 50.0% en créditos y del 51.2% en importe. Al respecto, el SAT explicó que el decremento de los créditos fiscales con sentencia favorable se debió a una disminución del número de juicios que interpusieron los contribuyentes que, como se citó en el primer resultado de este informe, se originaron por la aplicación de distintos criterios por parte de los órganos jurisdiccionales; a la emisión de jurisprudencias y a beneficios ofrecidos en las condonaciones masivas otorgadas conforme a

la Ley de Ingresos de la Federación, que establecieron, como requisito que los contribuyentes se desistieran de los juicios que hubieran promovido.

En 2016, el monto total de los créditos fiscales con sentencia favorable al SAT fue por 10,913,230.2 miles de pesos, de los cuales, 6,769,430.5 miles de pesos (el 62.0%) correspondieron a créditos fiscales activos que se encontraban en proceso de investigación por parte del SAT; 3,088,735.8 miles de pesos (el 28.3%), se dieron de baja por insolvencia, y 357,628.1 miles de pesos (el 3.3%) fueron por concepto de baja por pago (cobrados). Dicho comportamiento fue similar al registrado durante el periodo 2013-2016, en el que, el total de créditos fiscales con sentencia favorable al SAT fue por 74,456,858.4 miles de pesos y, los clasificados como “baja por pago”, ascendieron a 2,800,335.1 miles de pesos, que representaron el 3.8% del total.

El comportamiento anterior muestra que los créditos fiscales con sentencia favorable al SAT no necesariamente implican la recepción inmediata de un ingreso para el Fisco Federal, toda vez que, cuando se gana un juicio:

- La resolución se remite a la Administraciones Desconcentradas de Recaudación para que se continúe con la gestión de cobro, lo que implica reiniciar la realización del Procedimiento Administrativo de Ejecución.
- Se le tiene que mantener activo, en tanto no se concluya el proceso.
- En su caso, se determina la insolvencia del contribuyente, una vez que se realizaron las investigaciones ante las instancias correspondientes, sin haberse logrado realizar su recuperación.

Al respecto, la Administración General de Recaudación informó que las principales causas por las cuales los créditos fiscales con sentencia favorable finalmente no han podido ser cobrados por el importe total de la resolución son las siguientes:

1. La garantía que constituyó el contribuyente fue insuficiente, debido a que manifestó, bajo protesta de decir verdad, que eran los únicos bienes con los que contaba y, derivado de la investigación que llevó a cabo el SAT, no se conoció la existencia de más bienes a nombre del contribuyente, susceptibles de ser embargados.
2. En el proceso de investigación de bienes susceptibles de embargo que realizaron las Administraciones Desconcentradas de Recaudación, se localizaron algunos de ellos, pero fueron insuficientes para cubrir el valor total del adeudo.

Una vez que el SAT hace efectivas las garantías y acciones de cobro resultantes del proceso de investigación, aplica a los créditos fiscales de la resolución determinante, el importe que obtuvo del producto de los bienes adjudicados y embargados.

Simultáneamente, en los casos en los que las Administraciones Desconcentradas de Recaudación agotaron todas las búsquedas de bienes susceptibles de ser embargados y no obtuvieron resultados positivos, el SAT procede a cancelar los créditos fiscales de que se trate, por motivo de insolvencia del contribuyente.

Se revisó el cumplimiento de los requisitos generales que establecen el Código Fiscal de la Federación, su reglamento y las estrategias de operación de las Administraciones Desconcentradas de Recaudación, para los procesos de cobro del crédito fiscal, tales como:

- Fechas:
 - En la que se notifica la firmeza del crédito.
 - Notificación de la Administración Desconcentrada Jurídica a la Administración Desconcentrada de Recaudación para su cobro.
 - Omisión de la obligación del contribuyente.
 - En la que se resuelve el crédito ya sea cobro, insolvencia u otra baja.
- Documentación soporte (mediante oficios de solicitud de información) que valide la situación vigente a la fecha de revisión como:
 - Registro Público de la Propiedad y de Comercio.
 - Registro Público Vehicular.
 - Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
 - Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.
 - Búsqueda de bienes en el Instituto Nacional del Derecho de Autor.
- Pantallas de los sistemas que reflejan la situación vigente de los créditos fiscales con sentencia favorable al SAT.

A fin de comprobar la gestión operativa realizada por las Administraciones Desconcentradas de Recaudación en 2016, se seleccionó una muestra de 239 créditos fiscales por 7,726,836.5 miles de pesos, que representó el 70.8% del total de los créditos fiscales con sentencia favorable al SAT y se integró como sigue:

INTEGRACIÓN DE LA MUESTRA DE LOS CRÉDITOS FISCALES CON SENTENCIA FAVORABLE AL SAT
(Miles de pesos)

Estatus	Núm. de Créditos	Importe	%
Activo	184	4,930,525.9	63.7
Baja por Insolvencia	14	2,448,591.8	31.7
Baja por Pago	19	166,531.7	2.2
Controvertido	19	166,439.2	2.2
Otras Bajas	3	14,747.9	0.2
Total general	239	7,726,836.5	100.0

Fuente: Información proporcionada por el SAT.

De los 239 créditos fiscales revisados por 7,726,836.5 miles de pesos, que derivaron de un juicio con sentencia favorable al SAT, gestionados por las Administraciones Desconcentradas de Recaudación, se constató lo siguiente:

- a. Activos. Se revisaron 184 créditos fiscales por 4,930,525.9 miles de pesos y se comprobó que contaron con la documentación soporte que validó la situación vigente que tenía registrada cada contribuyente, a la fecha de revisión, tales como: (i) embargo de bienes, (ii) en solicitud de inmovilización de depósitos bancarios, (iii) investigación concluida con localización de bienes, (iv) requerido, entre otras.

Se examinó la antigüedad que tuvieron los créditos fiscales activos, desde el ejercicio fiscal en que se omitió el pago y hasta la fecha de revisión, y se identificó lo que sigue:

- 3 créditos, por 26,661.4 miles de pesos, tenían una antigüedad de más de 20 años, sin resolver su situación, desde la omisión de la obligación del contribuyente hasta la fecha de revisión.
- 22 créditos, por 249,193.8 miles de pesos, tenían entre 10 y 15 años de antigüedad.
- 159 créditos, por 4,654,670.7 miles de pesos, tenían de dos a nueve años de antigüedad.

Es importante destacar que, en la antigüedad de cada crédito fiscal, influyen los factores siguientes:

- El término que tiene el SAT para ejercer sus facultades de comprobación fiscal, según el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, las cuales pueden ser iniciadas hasta cinco años después de que el pago pudo ser legalmente exigido y se interrumpe por cada gestión de cobro que se realice.
- Los medios de defensa interpuestos por los contribuyentes, derivado de la inconformidad por la determinación de un crédito fiscal, o actos administrativos dentro del procedimiento de fiscalización.
- Los medios de defensa que se ejercen en contra de la gestión de cobro efectuada por las áreas de recaudación, por actos realizados dentro del Procedimiento Administrativo de Ejecución.
- El tiempo que tarda la autoridad en realizar las investigaciones de la búsqueda de bienes al contribuyente, susceptibles de embargo.

Adicionalmente, se identificó que, de los 184 créditos fiscales activos, en 63 casos por 571,132.9 miles de pesos, no se encontraron bienes susceptibles de embargo, hecho que implica que están próximos a ser considerados como insolventes, de acuerdo con la normativa que regula este proceso, y se integraron como sigue:

- Ocho créditos, por 80,918.6 miles de pesos, se encontraron en confirmación de insolvencia del deudor.
 - 27 créditos, por 205,937.8 miles de pesos, se ubicaron en Investigación concluida, sin localización de bienes.
 - 28 casos por 284,276.5 miles de pesos, en no localización de bienes a embargar.
- b. Insolventes. Con la verificación de 14 créditos fiscales por 2,448,591.8 miles de pesos, se comprobó que la autoridad agotó todas las instancias de investigación y localización de bienes susceptibles de embargo a los contribuyentes, de conformidad con sus estrategias operativas de recaudación, por lo que elaboró el documento denominado "Constancia de Cancelación por Insolvencia".

El tiempo que transcurrió en el proceso desde la omisión de la obligación, el juicio y hasta la determinación de la insolvencia de estos créditos fue el siguiente:

- En 3 créditos, por 60,517.9 miles de pesos, demoró entre 10 y 15 años.

- En 11 créditos, por 2,388,073.9 miles de pesos, transcurrieron de cuatro a siete años.

Lo anterior, a juicio del SAT, se debió, por un lado, a los medios de defensa que hacen valer los contribuyentes y, por otro, a que, al extenderse el periodo, el contribuyente disminuye, paulatinamente, las operaciones comerciales, ante la carga que implica el adeudo contraído que, en muchas ocasiones, es superior a su capacidad de pago, lo que ocasiona que a la autoridad fiscal se le vayan limitando las acciones de cobro y que, con frecuencia, se vea imposibilitada para localizar bienes susceptibles de embargo, por lo que, finalmente, concluye con la determinación de insolvencia.

- c. Bajas por pago. Se constató que los 19 casos, por 166,531.7 miles de pesos, correspondientes a esta situación, contaron con la evidencia documental que amparó el pago registrado y se integraron como sigue:
- 2 créditos por 3,193.6 miles de pesos fueron por adjudicación de bienes (embargo) a favor del Fisco Federal.
 - 12 créditos por 140,643.0 miles de pesos fueron pagados por condonación parcial y reducción de multas, establecidos en los artículos 70-A, 74 y 146-B del Código fiscal de la Federación.
 - 5 créditos por 22,695.1 miles de pesos se efectuaron por medio de transferencia bancaria.
- d. Controvertidos. Se trató de 19 créditos, por 166,439.2 miles de pesos, debido a que los contribuyentes interpusieron, nuevamente, algún medio de defensa en contra de la gestión de cobro realizada por el SAT, como se detalla a continuación:
- En 4 de éstos, por 12,340.2 miles de pesos, se interpuso juicio de amparo directo en contra de supuestas violaciones que se cometieron durante el procedimiento de cobro que afectaron al contribuyente, y que trascendieron en el resultado del fallo, emitidos por los tribunales judiciales y administrativos.
 - En 15, por 154,099.0 miles de pesos, se interpuso juicio contencioso administrativo con el objeto de anular la resolución, con la que se impuso la carga fiscal.
- e. Otras bajas. Se presentaron 3 casos por 14,747.9 miles de pesos, por cambio de domicilio del contribuyente, por constitución de un nuevo crédito, por errores cometidos en la captura del inventario y se constató que las bajas están de acuerdo con la normativa.

Con base en lo anterior, de la muestra de 239 créditos fiscales con sentencia favorable al SAT por 7,726,836.5 miles de pesos, se comprobó que 19 créditos por 166,531.7 miles de pesos (2.2% del total) fueron cobrados (bajas por pago), por lo que el resto de los juicios ganados con sentencia favorable definitiva por 7,560,304.8 miles de pesos no implicaron un ingreso para el Fisco Federal, toda vez que el 63.8% de los créditos fiscales ganados, por 4,930,525.9 miles de pesos, se encontraban en investigación para verificar la solvencia del contribuyente (activos), y en el 31.7% restante, por 2,448,591.8 miles de pesos, el SAT declaró a los contribuyentes insolventes.

Asimismo, se identificó que el SAT en el Informe Tributario y de Gestión da a conocer al público en general acerca de la efectividad de cobro que tuvo en el periodo de que se trate, al informar sobre el total de los juicios fiscales ganados, los que no necesariamente corresponden a juicios vinculados con créditos fiscales; sin que se reporte en dicho documento, cuáles de ellos, finalmente, se lograron cobrar.

Al respecto, de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares celebrada en los términos que establecen los artículos 20 y 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la entidad fiscalizada informó que no considera necesario que la información a la que se refiere ese órgano fiscalizador se incorpore a ese reporte, ya que:

- En el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, que se publica de forma trimestral, se presentan diversos indicadores que permiten observar, valorar y dar seguimiento a la composición de la cartera y la efectividad en el cobro, independientemente de que éstos se encuentren controvertidos o no.
- La naturaleza y el objetivo del Informe Tributario y de Gestión son muy concretos y, sin ser obligatorio, se elabora y difunde para mostrar a la ciudadanía otros aspectos relativos a las principales acciones realizadas y logros alcanzados.

No obstante lo anterior, esta entidad de Fiscalización Superior, constató que en el citado Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública no se presenta información acerca del porcentaje de efectividad de cobro de los créditos fiscales controvertidos con sentencia favorable al SAT, ya que, si bien este informe permite analizar datos del monto total de la cartera de créditos fiscales y el total de los juicios fiscales ganados, no necesariamente corresponden a juicios vinculados con créditos fiscales.

Adicionalmente, se identificaron créditos fiscales, para los que transcurrieron de 10 hasta 20 años, según la fecha de inicio del ejercicio fiscal, en el que el contribuyente omitió el pago de contribuciones, para que fueran dados de baja o que todavía seguían activos, debido a distintas situaciones inherentes a la propia operación como son:

- Los tiempos en que se tarda la autoridad fiscal en iniciar sus actos de fiscalización, ya que, según el Código Fiscal de la Federación, tiene 5 años para poderlos ejercer.
- A los plazos que lleva resolver los distintos medios de defensa que interpone el contribuyente.
- El tiempo que lleva al SAT realizar las distintas diligencias e investigaciones para verificar bienes susceptibles de embargo y proceder a su cobro o a su baja por insolvencia.

Como resultado de que se logró el cobro del 2.2% del monto de los créditos con sentencia favorable comprendidos en la muestra revisada, se solicitó a la autoridad fiscal que informara y acreditara las acciones que ha realizado para incidir, en lo posible, en las causas que, a su juicio, impiden el cobro de este tipo de créditos fiscales, así como sus avances que éstas han tenido. Al respecto, como resultado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares celebrada en los términos que establecen los artículos 20 y 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la entidad fiscalizada informó que:

- Esa autoridad fiscal coincide con la problemática identificada por la Auditoría Superior de la Federación, en el sentido de que no se logra recuperar el total de los créditos fiscales controvertidos con sentencia favorable, principalmente por la insolvencia de los contribuyentes que tienen adeudos con mucha antigüedad, originada por los plazos que transcurren en los procesos de: i) determinación de los adeudos por parte de las áreas de fiscalización, ii) el seguimiento a las resoluciones de las controversias por las áreas jurídicas y iii) la ejecución de los actos de cobro que realizan las áreas de recaudación.
- El diagnóstico de los factores que inciden en la no recuperación de créditos fiscales se realiza a nivel central y de manera permanente por parte del SAT y para ello realizan reuniones de trabajo con las áreas involucradas, en las que se dan a conocer los indicadores, la problemática observada, las cifras de la recuperación de la cartera de créditos fiscales y los acuerdos para la atención correspondiente.
- Se tienen identificadas diversas limitantes y conductas evasivas que existen, por las cuales la autoridad fiscal no logra recuperar los créditos fiscales y sobre las cuales, desde el inicio de esta administración, ha implementado estrategias que, conforme vayan madurando, esperan incidir, de forma gradual, en su disminución; no obstante, no es viable estimar un porcentaje en el que podrá incrementarse el cobro de este tipo de créditos fiscales, como resultado de las estrategias implementadas.
- Están en proceso de desarrollo de líneas de acción para la emisión de resoluciones determinantes de créditos fiscales que tengan una mayor viabilidad de cobro, mediante el rediseño de la programación de los actos de fiscalización, que conlleven a una mejora en la recuperación de los créditos que integran su cartera.

Una vez analizados y valorados los argumentos y justificaciones expuestos por la entidad fiscalizada, este órgano de fiscalización superior considera que las estrategias que la autoridad fiscal implementa para hacer frente a la problemática de cobro de los créditos fiscales controvertidos vinculados a juicios con sentencia favorable al SAT, consisten en propuestas de mejora en la administración tributaria encaminadas a aumentar la eficiencia recaudatoria, por lo que, para estar en posibilidad de darles seguimiento y evaluar sus resultados, deberían estar identificados en los términos que establecen los artículos 10 y 21 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, sobre la obligación de elaborar un programa anual de mejora continua.

Una vez analizadas y valoradas la información y documentación proporcionadas por la entidad fiscalizada, se concluye que:

- a) Las Administraciones Desconcentradas de Recaudación registraron y controlaron razonablemente los créditos fiscales vinculados a juicios con sentencia definitiva favorable al SAT, como lo establecen el Código Fiscal de la Federación, su reglamento y las Estrategias de Operación Recaudatoria vigentes en 2016, conforme a las facultades conferidas en su reglamento interior y la normativa aplicable.

No obstante lo anterior, es de destacar que la efectividad de cobro final de ese tipo de créditos fiscales, en los últimos cuatro años, ha sido marginal, ya que el total de ellos fue por 74,456,858.4 miles de pesos, de los cuales, se recaudaron 2,800,335.1 miles de pesos, que representaron el 3.8%.

Esa problemática se corroboró con la muestra revisada en 2016 por 7,726,836.5 miles de pesos, en la que, la autoridad fiscal logró cobrar 166,531.7 miles de pesos, que representaron el 2.2% de la muestra, y los restantes 7,560,304.8 miles de pesos, equivalentes al 97.8%, no se materializaron como un ingreso para el Fisco Federal, toda vez que la autoridad fiscal no logró su cobro, debido, principalmente, a la insolvencia que presentaron los contribuyentes, por la antigüedad que tenían sus adeudos, ya que los tiempos que transcurren para gestionar su cobro, les permite a algunos de ellos, establecer estrategias para que, de manera paulatina, disminuyan sus operaciones comerciales, o incluso, se trasladen a nuevas empresas, de tal forma que cuando, finalmente, la autoridad fiscal puede proceder a cobrar el crédito fiscal, las empresas ya no están en operación o no se tienen bienes susceptibles de embargo.

16-5-06E00-02-0082-01-003 **Recomendación**

Para que el Servicio de Administración Tributaria incorpore a su Programa Anual de Mejora Continua, las acciones que ha implementado para atender las causas que influyen negativamente en la gestión oportuna del cobro de los créditos fiscales vinculados a juicios con sentencia definitiva favorable a ese órgano desconcentrado. Específicamente, con la muestra revisada en 2016, por 7,726,836.5 miles de pesos, la autoridad fiscal cobró 166,531.7 miles de pesos, que representaron el 2.2% de la muestra, y los restantes 7,560,304.8 miles de pesos, equivalentes al 97.8%, no se materializaron como un ingreso para el Fisco Federal, al no lograrse su cobro.

3. Cuenta Pública y Registro Contable

Durante el ejercicio fiscal 2016, los créditos fiscales con sentencia favorable al Servicio de Administración Tributaria (SAT) de manera definitiva ascendieron a 10,913,230.2 miles de pesos, y se integraron como se muestra a continuación:

REGISTRO DE LOS CRÉDITOS FISCALES CON SENTENCIA FAVORABLE AL SAT POR CLAVE DE CÓMPUTO
(Miles de pesos)

ADMINISTRACIONES DESCONCENTRADAS	COBRADOS 860013 *	INCOBRABLES CANCELADOS 860015 **	PENDIENTES DE COBRO 860019 ***	Total	%
Guerrero 2	18.9	-	2,163,075.5	2,163,094.4	19.8
Jalisco 1	7,319.6	2,132,802.0	14,332.1	2,154,453.7	19.7
Distrito Federal 4	154,433.6	346,183.0	979,672.5	1,480,289.1	13.6
Baja California 1	806.1	4,993.0	682,968.9	688,768.0	6.3
México 2	1,344.4	2,622.0	447,228.0	451,194.4	4.1
Colima 1	349.8	4,520.9	404,438.0	409,308.7	3.8
Coahuila de Zaragoza 2	54.8	65.1	362,855.9	362,975.8	3.3
Oaxaca 1	175.8	1,404.3	274,226.8	275,806.9	2.5
Distrito Federal 2	26,611.7	159,619.6	76,169.6	262,400.9	2.4
Distrito Federal 1	179.5	6,063.1	225,527.5	231,770.1	2.2
Otras 56	36,547.5	604,709.1	1,791,911.6	2,433,168.2	22.3
Total	227,841.7	3,262,982.1	7,422,406.4	10,913,230.2	100.0

FUENTE: Información proporcionada por el SAT.

* Créditos determinados por autoridad fiscal, cobrados por administraciones desconcentradas.

** Créditos determinados incobrables o cancelados por administraciones desconcentradas.

*** Determinación de créditos por autoridad fiscal en administraciones desconcentradas pendientes de cobro.

De su revisión, se destaca que las administraciones desconcentradas de “Guerrero 2” y “Jalisco 1” obtuvieron la mayor cantidad de créditos fiscales con sentencia favorable, con el 19.8% y 19.7%, respectivamente, del total de créditos fiscales.

En este sentido, se verificó que el registro contable de los pagos realizados por los contribuyentes referentes a los créditos fiscales controvertidos con sentencia favorable y de manera definitiva al SAT fue efectuado de la manera siguiente:

a) Por el pago de un crédito:

Cargo a la clave de cómputo 860013 denominada “Créditos determinados por autoridad fiscal, cobrados por administraciones desconcentradas”.

Abono a la clave 900000 denominada “instituciones de crédito”.

b) Por el pago de un crédito pendiente de cobro:

Cargo a la clave de cómputo 860019 denominada “Créditos fiscales determinados por autoridad fiscal, pendientes de cobro”.

Abono a la clave 960018 “Determinación de créditos fiscales por autoridad fiscal pendientes de cobro”.

c) Por la baja por la cancelación de un crédito:

Cargo a la clave de cómputo 860015 denominada “Créditos determinados incobrables o cancelados por Administraciones desconcentradas”.

Abono a la clave 960020 “Créditos fiscales determinados incobrables o cancelados por Administraciones desconcentradas”.

Se verificó que, una vez que se realizó el registro contable (en los sistemas informáticos con los que cuenta el SAT para tales efectos), esa información fue enviada, diariamente, mediante un procedimiento automatizado al departamento de contabilidad, área encargada de concentrar, de manera global, los registros realizados en el día, con las claves contables antes citadas.

Para comprobar lo anterior, se revisaron los registros contables de 239 créditos fiscales por 7,726,836.5 miles de pesos, el 70.8% del total, por 10,913,230.2 miles de pesos, y se comprobó lo siguiente:

- La información diaria concentrada de la recaudación de las 67 Administraciones Desconcentradas de Recaudación, se integró en el Sistema Estadístico de Contabilidad y los Resúmenes de Operaciones de Caja.
- En las partidas contables, correspondientes a los juicios ganados con sentencia definitiva a favor del SAT, se registraron, adicionalmente, otros conceptos (requerimiento de pago, embargo, remates, etc.), controversias y bajas.
- Los registros contaron con el nivel de detalle que permite apreciar cada uno de los rubros citados.
- El Centro de Registro Especial de Recaudación (i) recibe de las Administraciones Desconcentradas de Recaudación de manera diaria la información de los movimientos de cartera de créditos fiscales; (ii) la integra al flujo de recaudación de ingresos y (iii) la remite a la Unidad de Contabilidad Gubernamental de Informes sobre la Gestión Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la asignación de cuentas, mediante su sistema contable en claves de cómputo.

- La información se integró en todo el país por cada Administración Desconcentrada de Recaudación y tipo de movimiento; consideró la totalidad de los contribuyentes, y fue coincidente con el “Reporte diario de movimientos de cartera con detalle de cargos y abonos”, tanto en cantidad de registros como en importes.

Con base en lo anterior, se constató que los créditos fiscales controvertidos con sentencia favorable al SAT, se registraron en las claves de cómputo 860013, 860015 y 860019 por 227,841.7, 3,262,982.1 y 7,422,406.4 miles de pesos, respectivamente, y que, en esas partidas contables, se registraron, también, los conceptos relativos a requerimientos de pago, embargos, remates, controversias y bajas, entre otros.

Adicionalmente, con la información anterior, se acreditó que los créditos fiscales derivados de un juicio con sentencia favorable al SAT por 10,913,230.2 miles de pesos, se registraron en la contabilidad y se presentaron en la Cuenta Pública, conforme a la normativa.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó (aron) 2 observación (es) la (s) cual (es) generó (aron): 3 Recomendación (es).

Dictamen

El presente dictamen se emite el 17 de octubre de 2017, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera de las operaciones relacionadas a este concepto y verificar que los procesos de seguimiento, cobro, registro contable y presentación en la Cuenta Pública se realizaron conforme a la normativa aplicable, específicamente, respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, el Servicio de Administración Tributaria cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia.

Se advierte una problemática en la recuperación de los Créditos Fiscales Controvertidos con Sentencia Favorable al SAT debido a que, con la revisión de la muestra, en 2016, por 7,726,836.5 miles de pesos, se determinó que la autoridad fiscal logró cobrar 166,531.7 miles de pesos, que representaron el 2.2%, y los restantes 7,560,304.8 miles de pesos, equivalentes al 97.8%, no se materializaron como un ingreso para el Fisco Federal; se constató que la autoridad fiscal no estuvo en posibilidad de lograr su cobro, principalmente, por la insolvencia que presentaron los contribuyentes, sobre la cual, influyeron, en gran medida: i) la antigüedad que llegan a tener los adeudos y ii) el tiempo que se lleva gestionar el pago de una omisión de contribuciones, como se verificó en la revisión practicada, en la que se identificaron créditos fiscales en los que transcurrieron de 10 hasta 20 años para ser dados de baja, sin cobro alguno, o incluso, aún siguen activos en proceso de investigación de bienes.

Esta situación ha permitido que algunos contribuyentes, de manera intencional, establezcan estrategias mediante las que, paulatinamente, disminuyen sus operaciones comerciales y las trasladan a otras empresas, de tal forma que, cuando la autoridad fiscal, finalmente puede proceder a cobrar el crédito fiscal, no tengan operaciones ni bienes sobre los que se pueda realizar su cobro, prácticas que afectan al Fisco Federal, con efectos similares a la elusión o la evasión fiscal.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Jorge Enrique Navarrete Espinoza

Lic. Rubén Medina Estrada

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Comprobar que las Administraciones Desconcentradas Jurídicas realizaron el control y seguimiento de los juicios con sentencia favorable al Servicio de Administración Tributaria, de acuerdo con la normativa.
2. Verificar las acciones que realizaron las Administraciones Desconcentradas de Recaudación para el cobro de los créditos fiscales vinculados a juicios, sobre los que se obtuvo sentencia a favor del Servicio de Administración Tributaria.
3. Constatar que los créditos fiscales vinculados a juicios con sentencia favorable, se cobraron, se registraron en la contabilidad y se presentaron en la Cuenta Pública, de conformidad con la normativa.

Áreas Revisadas

Las administraciones generales de Grandes Contribuyentes, de Recaudación y Jurídica, del Servicio de Administración Tributaria, así como sus administraciones desconcentradas.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover o emitir las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 9, 10, 11, 14, fracción III, 15, 17, fracciones XV, XVI y XVII, 34, fracción V, 36, fracción V, 37, 39, 40, 49 y 67, fracciones I, II, III y IV, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

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