Ciudad de México a 14 de marzo de 2019

SENADOR MARTÍ BATRES GUADARRAMA
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
SENADO DE LA REPÚBLICA.
PRESENTE.

El que suscribe **MIGUEL ÁNGEL MANCERA ESPINOSA**, Senador de la República, con aval del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, **SEN. EVA EUGENIA GALAZ CALETTI** y **SEN. RICARDO AHUED BARDAHUIL** del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento de Regeneración Nacional y con fundamento en los artículos 71, fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 8, fracción I, 163, numeral 1, fracción I, 164, numeral 1 y demás relativos del Reglamento del Senado de la Republica, sometemos a consideración de esta honorable soberanía, **LA PRESENTE INICIATIVA DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 23 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EN MATERIA DE COMPENSACIONES DE CANTIDADES A FAVOR,** conforme a la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El 15 de diciembre de 2018, el Ejecutivo Federal presentó la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019, en la que la fracción VI del artículo 25 establece que en sustitución de las

disposiciones aplicables en materia de compensación de cantidades a favor (establecidas en los artículos 23 primer párrafo del Código Fiscal de la Federación y 6º primero y segundo párrafos de la Ley del Impuesto al Valor Agregado), **la compensación de cantidades a favor de los contribuyentes contra las cantidades a pagar por adeudo propio, sólo procederán cuando se deriven de un mismo impuesto, incluyendo sus accesorios, sin que sea aplicable a las retenciones a terceros.**

Y por lo que hace al impuesto al valor agregado, la recuperación de los saldos a favor únicamente procederá mediante el acreditamiento contra el impuesto a cargo que corresponda en los meses siguientes hasta agotarlos o solicitar su devolución sobre el total del saldo a favor.

A mayor abundamiento, el artículo 25 de la referida Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio 2019 establece:

> *"**Artículo 25.** Para los efectos del Código Fiscal de la Federación, del impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, del impuesto sobre la renta, del impuesto al valor agregado, así como lo referente a derechos, se estará a lo siguiente:*
>
> *De I a V ...*
>
> *VI. **Para los efectos de lo dispuesto en los artículos 23, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación y 6o., primer y segundo párrafos**, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en sustitución de las disposiciones aplicables en*

materia de compensación de cantidades a favor establecidas en dichos párrafos de los ordenamientos citados, se estará a lo siguiente:

a) ***Los contribuyentes obligados a pagar mediante declaración únicamente podrán optar por compensar las cantidades que tengan a su favor contra las que estén obligadas a pagar por adeudo propio, siempre que ambas deriven de un mismo impuesto, incluyendo sus accesorios****. Al efecto, bastará que efectúen la compensación de dichas cantidades actualizadas conforme a lo previsto en el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde el mes en que se realizó el pago de lo indebido o se presentó la declaración que contenga el saldo a favor, hasta aquél en que la compensación se realice. Los contribuyentes que presenten el aviso de compensación, deben acompañar los documentos que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general. En dichas reglas también se establecerán los plazos para la presentación del aviso mencionado.*

   Lo dispuesto en el presente inciso no será aplicable tratándose de los impuestos que se causen con motivo de la importación ni a aquéllos que tengan un fin específico.

b) ***Tratándose del impuesto al valor agregado, cuando en la declaración de pago resulte saldo a favor, el contribuyente únicamente podrá acreditarlo contra el impuesto a su cargo que le corresponda en los meses siguientes hasta agotarlo o solicitar su devolución****.*

Cuando se solicite la devolución deberá ser sobre el total del saldo a favor. Los saldos cuya devolución se solicite no podrán acreditarse en declaraciones posteriores".

En ese tenor, el artículo 6º del Código Fiscal de la Federación señala:

> *"**Artículo 6o.-** Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran.*
>
> *Dichas contribuciones se determinarán conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su causación, **pero les serán aplicables las normas sobre procedimiento que se expidan con posterioridad**".*

Por su parte el artículo 23, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación establece:

> *"**Artículo 23.** Los contribuyentes obligados a pagar mediante declaración **podrán optar por compensar las cantidades que tengan a su favor contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio o por retención a terceros**, siempre que ambas deriven de impuestos federales distintos de los que se causen con motivo de la importación, los administre la misma autoridad y no tengan destino específico, incluyendo sus accesorios".*

La razón por la cual se consideró indispensable limitar la compensación abierta entre los diferentes impuestos, en términos de lo establecido en los CRITERIOS GENERALES DE POLÍTICA ECONÓMICA PARA LA

INICIATIVA DE LEY DE INGRESOS Y EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO FISCAL 2019 [1], obedece a que si bien es cierto, este tipo de compensación representó una simplificación administrativa, también lo es que se abrieron espacios para prácticas de evasión fiscal como podemos observar de la lectura que hagamos del apartado que nos interesa:

"Eliminación de la compensación universal

Actualmente se permite que los saldos a favor del IVA se puedan recuperar mediante su compensación contra otros impuestos de manera automática y sin previa autorización del SAT. En la práctica, la compensación universal ha abierto espacios para la evasión fiscales debido a la posibilidad de utilizar saldos a favor ilegales, especialmente aquellos soportados por comprobantes fiscales de operaciones inexistentes, para compensar indebidamente pagos que deben realizarse del impuesto sobre la renta por adeudo propio o enteros que deben realizarse de impuestos retenidos.

La tendencia de los montos de las compensaciones que los contribuyentes han aplicado en los últimos años ha tenido un crecimiento injustificado, ya que se observa que la tasa de crecimiento promedio de las compensaciones de los saldos a favor del impuesto al valor agregado es mayor que la tasa de crecimiento promedio del monto de saldos respecto de los cuales se solicita su devolución. Entre 2014 y 2017 el monto de

[1]https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2019/paquete/politica_hacendaria/CGPE_2019.pdf

saldos a favor del IVA utilizados para acreditar el pago de otros impuestos pasó de 131.4 a 260.5 mmp, un crecimiento real de 76%.

Con el propósito de impedir las prácticas mencionadas y de asegurar un mayor control sobre la obtención de los saldos a favor del IVA, se propone eliminar la Compensación Universal y recuperar los saldos a favor del IVA únicamente mediante el acreditamiento contra el impuesto a cargo que corresponda en los meses siguientes hasta agotarlos o solicitar su devolución sobre el total del saldo a favor. Se mantiene la disposición que establece que la compensación no será aplicable tratándose de los impuestos que se causen con motivo de la importación ni a aquéllos que tengan un fin específico.

Esta modificación asegura mayor transparencia sobre el origen y aplicación de los recursos recaudados o montos devueltos, situación que contribuye a mejorar la rendición de cuentas por parte de la autoridad tributaria a la sociedad, así como a las autoridades supervisoras. Así mismo, la propuesta permitirá obtener información más precisa sobre el nivel de cumplimiento de los diferentes gravámenes para evaluar su efectividad desde el punto de vista de las finanzas públicas y de su impacto en los agentes económicos".

En atención a lo anterior, dichas prácticas implican, que **los saldos a favor que debieran originarse por la aplicación del acreditamiento de impuestos que fueron trasladados al contribuyente en los gastos o en las inversiones que realizan** (acreditamiento que corresponde a impuestos causados previamente y que debieron ser enterados al fisco

por parte de sus proveedores), **en muchas ocasiones no ocurre así, ya sea por una evasión lisa y llana del impuesto a pagar, o bien porque se realizan acreditamientos ficticios soportados por comprobantes fiscales de operaciones inexistentes que dan lugar a los saldos a favor, los cuales posteriormente se compensan contra otros impuestos**.

De esta manera, consideramos necesario establecer ciertos requisitos para que los contribuyentes que estén en posibilidad de demostrar que no recurren a prácticas abusivas e ilegales y que tienen un buen historial de cumplimiento de obligaciones fiscales (en atención a la base de datos que lleva el Servicio de Administración Tributaria), no se vean afectados.

Y que en términos a la base de datos que lleve el Servicio de Administración Tributaria, puedan continuar con el esquema de compensación abierta, con lo cual se evitaría castigar a los contribuyentes que han venido cumpliendo de manera sistemática con sus obligaciones fiscales y que han evitado recurrir a esquemas indebidos como la utilización de comprobantes fiscales de operaciones inexistentes.

Con esta medida se impediría darles el mismo tratamiento a los contribuyentes que cumplen con sus obligaciones fiscales, respecto de aquellos que han tenido un historial de cumplimiento inadecuado y que serían más proclives a participar en operaciones ilícitas, preservando el mecanismo de control establecido por la Ley de Ingresos de la Federación.

Con la publicación el 30 de enero de 2019 de la SEXTA RESOLUCIÓN DE MODIFICACIONES A LA RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL PARA 2018 Y SUS ANEXOS 1-A Y 23, se emitió el Aviso de

compensación, la Compensación de saldos a favor del IVA y la Compensación de cantidades a favor generadas hasta el 31 de diciembre de 2018, dando a conocer las reglas de procedimiento para que los contribuyentes que opten por compensar las cantidades que tengan a su favor generadas al 31 de diciembre de 2018 en los siguientes términos:

CFF 22, 22-C, LIF 2019 25, RCFF 22, RLIVA 74, RMF 2018 2.3.4., 2.3.9., 2.3.19., 2.4.15., 2.4.16.

Aviso de compensación

2.3.10. Para los efectos del artículo 25, fracción VI de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019, el aviso de compensación respecto de cantidades a su favor generadas al 31 de diciembre de 2018, se presentará a través del Portal del SAT, acompañado, según corresponda, de los anexos 2, 2-A, 2-A-Bis, 3, 5, 6, 8, 8-Bis, 8-A, 8-A-Bis, 8-B, 8-C, 9, 9-Bis, 9-A, 9-B, 9-C, 10, 10-Bis, 10-A, 10-B, 10-C, 10-D, 10-E, 10-F, 11, 11-A, 12, 12-A, 13, 13-A, 14 y 14-A:

.....

CFF 23, 32-A, LIF 2019 25, RMF 2018 2.3.19., *2.8.5., 2.10.*

Compensación de saldos a favor del IVA

2.3.11. Para los efectos de los artículos 25, fracción VI de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019 y 6 de la Ley del IVA, los contribuyentes que opten por compensar las cantidades que tengan a su favor generadas al 31 de diciembre de 2018, contra las que estén obligados a pagar, podrán efectuarla, inclusive, contra saldos a cargo del mismo periodo al que corresponda el saldo a favor, siempre que además de cumplir con los requisitos a que se refieren dichos preceptos, hayan manifestado el saldo a favor y presentado la DIOT, con anterioridad a la presentación de la declaración en la cual se efectúa la compensación.

LIVA 6, LIF 2019 25, RMF 2018 2.3.19.

Compensación de cantidades a favor generadas hasta el 31 de diciembre de 2018

2.3.19. Para los efectos del artículo 25, fracción VI de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019, en relación con los artículos 23, primer párrafo del CFF y 6, primer y segundo párrafos de la Ley del IVA, los contribuyentes obligados a pagar mediante declaración que tengan cantidades a su favor generadas al 31 de diciembre de 2018 y sean declaradas de conformidad con las disposiciones fiscales, que no se hubieran compensado o solicitado su devolución, podrán optar por compensar dichas cantidades contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio, siempre que deriven de impuestos federales distintos de los que causen con motivo de la importación, los administre la misma autoridad y no tengan destino específico, incluyendo sus accesorios. Al efecto bastará que efectúen la compensación de dichas cantidades actualizadas, conforme a lo previsto en el artículo 17-A del CFF, desde el mes en que se realizó el pago de lo indebido o se presentó la declaración que contenga el saldo a favor, hasta aquel en que la compensación se realice.

Los contribuyentes que apliquen lo dispuesto en la presente regla deberán presentar el aviso a que se refiere el artículo 23, primer párrafo del CFF, en los términos previstos en la regla 2.3.10., sin que le sea aplicable la facilidad contenida en la regla 2.3.13.

CFF 23, LIVA 6, LIF 2019 25, RMF 2018 2.3.10.

Con la idea de que la iniciativa que se presenta sea aplicada a cantidades generadas a partir de 2019, y considerando la opinión de diversas organizaciones empresariales para explorar mecanismo que generen transparencia tributaria en materia de compensaciones, proponemos la modificación al artículo 23 del Código Fiscal de la Federación con los requisitos para la procedencia de la misma.

También se considera necesario hacer una aclaración en los transitorios de esta iniciativa, para que los contribuyentes puedan utilizar la mecánica de compensación que establecía el artículo 23 del Código Fiscal de la Federación vigente hasta antes de la reforma respecto de las cantidades al 31 de diciembre de 2018 que tengan generadas a su favor y hasta agotar las mismas, incluyendo la compensación contra retenciones de impuestos efectuados a terceros.

Por lo que al afecto realizamos la siguiente:

PROPUESTA

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN	
VIGENTE	**PROPUESTA**
Artículo 23. Los contribuyentes obligados a pagar mediante declaración podrán optar por compensar las cantidades que tengan a su favor contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio o por retención a terceros,	**Artículo 23.-** Los contribuyentes obligados a pagar mediante declaración podrán optar por compensar las cantidades que tengan a su favor contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio o por retención a terceros,

siempre que ambas deriven de impuestos federales distintos de los que se causen con motivo de la importación, los administre la misma autoridad y no tengan destino específico, incluyendo sus accesorios. Al efecto, bastará que efectúen la compensación de dichas cantidades actualizadas, conforme a lo previsto en el artículo 17-A de este Código, desde el mes en que se realizó el pago de lo indebido o se presentó la declaración que contenga el saldo a favor, hasta aquel en que la compensación se realice. Los contribuyentes presentarán el aviso de compensación, dentro de los cinco días siguientes a aquél en el que la misma se haya efectuado, acompañado de la documentación que al efecto se solicite en la forma oficial que para estos efectos se publique.	siempre que ambas deriven de impuestos federales distintos de los que se causen con motivo de la importación, los administre la misma autoridad, no tengan destino específico, incluyendo sus accesorios ***y cumplan con los requisitos señalados en el siguiente párrafo***. Al efecto, bastará que efectúen la compensación de dichas cantidades actualizadas, conforme a lo previsto en el artículo 17-A de este Código, desde el mes en que se realizó el pago de lo indebido o se presentó la declaración que contenga el saldo a favor, hasta aquel en que la compensación se realice. Los contribuyentes presentarán el aviso de compensación, dentro de los cinco días siguientes a aquél en el que la misma se haya efectuado, acompañado de la documentación que al efecto se solicite en la forma oficial que para estos efectos se publique. ***Para efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, los***

	contribuyentes deberán cumplir con lo siguiente: ***a) Contar con opinión positiva del cumplimiento de obligaciones fiscales para efectos de lo dispuesto en el artículo 32-D de este Código.*** ***b) Tener acceso al buzón tributario a través del Portal de Internet del Servicio de Administración Tributaria.*** ***No podrán solicitar la compensación a que se refiere este artículo, de actualizarse alguno de los siguientes supuestos:*** ***a) Los contribuyentes que se ubiquen en los supuestos establecidos en las fracciones I, II, III, IV y V del penúltimo párrafo del artículo 69 de este Código.*** ***b) Los contribuyentes que se ubiquen en la presunción establecida en el artículo 69-B***

	de este Código. Asimismo, tampoco será aplicable a los contribuyentes que tengan un socio o accionista que se encuentre en el supuesto de presunción a que se refiere esta fracción. ***Tampoco será procedente para aquéllos contribuyentes que hubieran realizado operaciones con contribuyentes a los que se refiere esta fracción y no hubieran acreditado ante el Servicio de Administración Tributaria, que efectivamente adquirieron los bienes o recibieron los servicios que amparan los comprobantes fiscales digitales correspondientes o en todo caso hubieren corregido su situación fiscal, haciendo no deducibles para efectos del impuesto sobre la renta y no acreditable para efectos del impuesto al valor agregado las cantidades reflejadas en***

	los comprobantes fiscales objetados. ***c) Los contribuyentes a los que se les haya aplicado la presunción establecida en el artículo 69-B Bis de este Código, una vez que se haya publicado en el Diario Oficial de la Federación y en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, el listado a que se refiere dicho artículo.*** ***Las autoridades fiscales podrán emitir reglas de carácter general para regular los requisitos y supuestos antes señalados, atendiendo en todo momento al historial de cumplimiento de los contribuyentes.***
Los contribuyentes que hayan ejercido la opción a que se refiere el primer párrafo del presente artículo, que tuvieran remanente una vez efectuada la compensación, podrán solicitar su devolución. ...	Los contribuyentes que hayan ejercido la opción a que se refiere el primer párrafo del presente artículo, que tuvieran remanente una vez efectuada la compensación, podrán solicitar su devolución.

Finalmente y toda vez que la presente iniciativa no versa sobre empréstitos, contribuciones o impuestos sino sobre un procedimiento de carácter fiscal, es menester que sea dictaminada en las comisiones del Senado de la República como cámara de origen, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 72 inciso h de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con base a lo anterior, sometemos a este Honorable Pleno del Senado de la República el siguente:

"DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 23 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EN MATERIA DE COMPENSACIÓN DE CANTIDADES A FAVOR, PARA QUEDAR COMO SIGUE:

Artículo único.- Se reforma y adiciona el artículo 23 del Código Fiscal de la Federación para quedar:

"Artículo 23.- Los contribuyentes obligados a pagar mediante declaración podrán optar por compensar las cantidades que tengan a su favor contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio o por retención a terceros, siempre que ambas deriven de impuestos federales distintos de los que se causen con motivo de la importación, los administre la misma autoridad, no tengan destino específico, incluyendo sus accesorios ***y cumplan con los requisitos señalados en el siguiente párrafo***...

Para efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, los contribuyentes deberán cumplir con lo siguiente:

a) Contar con opinión positiva del cumplimiento de obligaciones fiscales para efectos de lo dispuesto en el artículo 32-D de este Código.

b) Tener acceso al buzón tributario a través del Portal de Internet del Servicio de Administración Tributaria.

No podrán solicitar la compensación a que se refiere este artículo, de actualizarse alguno de los siguientes supuestos:

a) Los contribuyentes que se ubiquen en los supuestos establecidos en las fracciones I, II, III, IV y V del penúltimo párrafo del artículo 69 de este Código.

b) Los contribuyentes que se ubiquen en la presunción establecida en el artículo 69-B de este Código. Asimismo, tampoco será aplicable a los contribuyentes que tengan un socio o accionista que se encuentre en el supuesto de presunción a que se refiere esta fracción.

Tampoco será procedente para aquéllos contribuyentes que hubieran realizado operaciones con contribuyentes a los que se refiere esta fracción y no hubieran acreditado ante el Servicio de Administración Tributaria, que efectivamente adquirieron los bienes o recibieron

los servicios que amparan los comprobantes fiscales digitales correspondientes o en todo caso hubieren corregido su situación fiscal, haciendo no deducibles para efectos del impuesto sobre la renta y no acreditable para efectos del impuesto al valor agregado las cantidades reflejadas en los comprobantes fiscales objetados.

c) Los contribuyentes a los que se les haya aplicado la presunción establecida en el artículo 69-B Bis de este Código, una vez que se haya publicado en el Diario Oficial de la Federación y en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, el listado a que se refiere dicho artículo.

Las autoridades fiscales podrán emitir reglas de carácter general para regular los requisitos y supuestos antes señalados, atendiendo en todo momento al historial de cumplimiento de los contribuyentes..."

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- En relación con los saldos a favor generados hasta el 31 de diciembre de 2018, los contribuyentes podrán seguir compensando las cantidades a su favor contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio o por

retención a terceros, siempre que ambas deriven de impuestos federales distintos de los que se causen con motivo de la importación, los administre la misma autoridad, no tengan destino específico, incluyendo sus accesorios, hasta agotar dichas cantidades, sin tener que dar cumplimiento a los requisitos señalados en el segundo párrafo del artículo 23 de este Código.

SEN. MIGUEL ÁNGEL MANCERA ESPINOSA

SEN. EVA EUGENIA GALAZ CALETTI

SEN. RICARDO AHUED BARDAHUIL