

# ELIMINACIÓN DE LA COMPENSACIÓN UNIVERSAL:

## Problemas y posibles soluciones

### Senadora Minerva Hernández Ramos

Secretaria de la Comisión de Hacienda y Crédito Público  
Integrante de la Comisión Bicameral de Disciplina Financiera  
Integrante de la Comisión de Economía  
Vicecoordinadora Económica del Gpo. Parlamentario del PAN



# Índice:

- 1. Antecedentes.**
- 2. Soluciones legislativas.**
- 3. Posturas de las autoridades fiscales.**
- 4. Situación financiera actual.**

# 1. ANTECEDENTES:

## Eliminación de la Compensación Universal

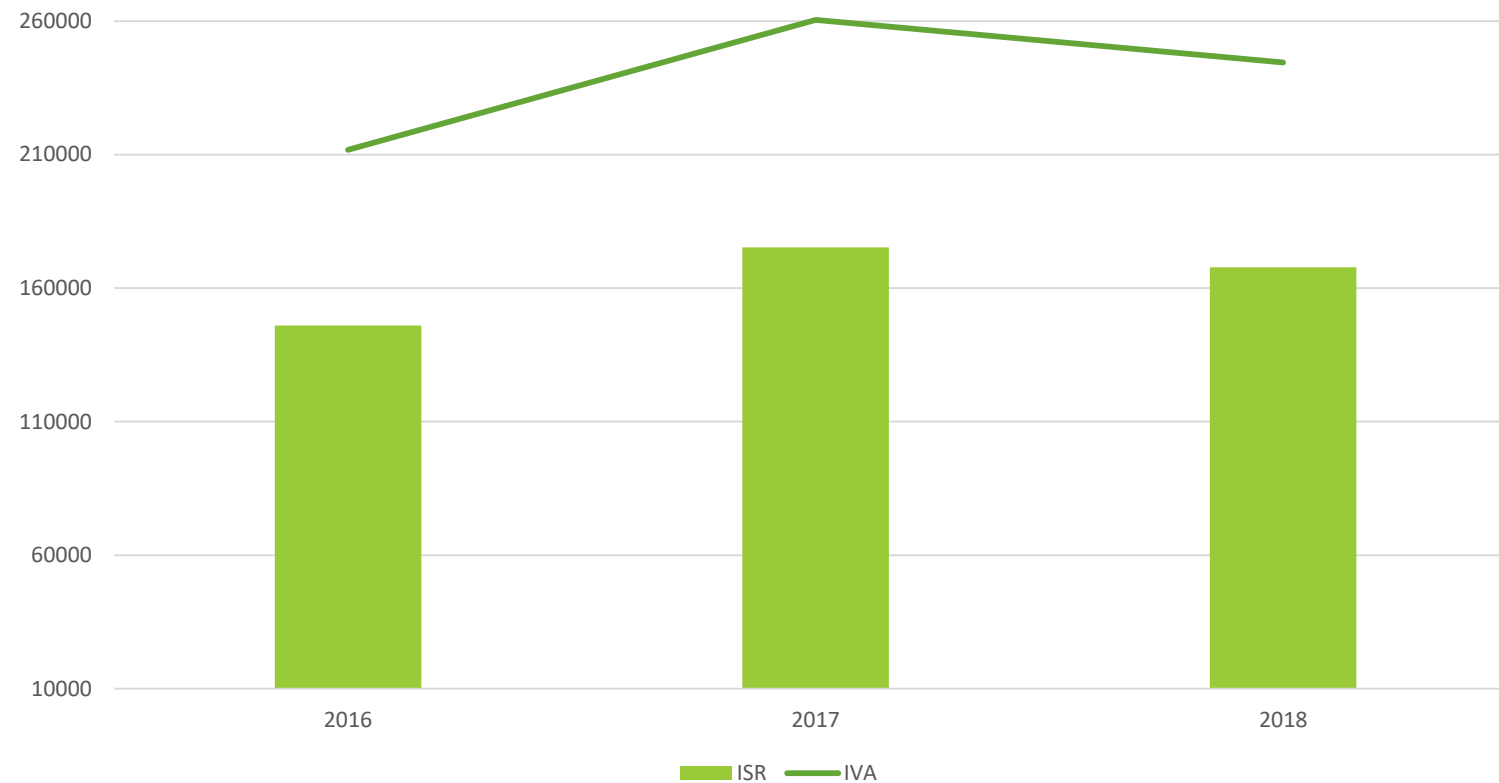
# Ley de Ingresos de la Federación 2019.

- Art. 25, fr. VI, LIF modificó el derecho a la compensación universal.
- Se limitó la compensación abierta entre los diferentes impuestos; únicamente aplicada respecto de adeudos propios, sin posibilidad de aplicarla respecto a retenciones de terceros.
- Gobierno Federal identificó que se habían abierto espacios a la evasión fiscal.
- Acreditamientos ficticios soportados por comprobantes fiscales de operaciones inexistentes.
- Se pretende mayor transparencia; información más precisa sobre el nivel de cumplimiento tributario y evaluar su efectividad.

# Tipología de evasión fiscal.

CONCEPTO	4T 2016	4T 2017	4T 2018
Devoluciones Totales (mdp)	\$ 377,457.00	\$ 475,635.10	\$ 444,508.80
Compensaciones Totales (mdp)	\$ 408,415.20	\$ 492,795.60	\$ 606,500.50
Compensación ISR	\$ 145,965.50	\$ 175,184.80	\$ 211,831.80
Compensación IVA	\$ 211,806.80	\$ 260,479.40	\$ 332,914.60

# Tipología de evasión fiscal (2)



# Problemas prácticos.

- Castigo a flujos operativos que son completamente lícitos.
- Afectaciones a contribuyentes cumplidos en los sectores de alimentos, farmacéutico, industria editorial, maquiladores y exportadores.
- Afecta a personas físicas con actividades empresariales (profesionistas independientes)
- Necesidad de contar con recursos líquidos necesarios para hacer frente a obligaciones fiscales.
- Enfrentarse a solicitar en devolución los saldos a favor que se tengan.
- Impacto negativo en operaciones y proyectos de inversión.

## 2. SOLUCIONES LEGISLATIVAS:

Presentadas en el 1er  
Periodo de la LXIV Legislatura



**A)** Esquema Compensación Universal

**B)** Obligación fiscal sustantiva

**C)** Plazos de devolución

# Iniciativa

Suscriben,

  
Senadora Minerva Hernández Ramos  
Partido Acción Nacional



  
Senador José Luis Pech Vázquez  
Movimiento de Regeneración Nacional



  
Senador Alejandro Armenta Mier  
Movimiento de Regeneración Nacional



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

**morena**  
La esperanza de México

- Reforma artículo 23, primer párrafo, CFF.
  - Compensación como medio de pago.
- Reforma artículo 32-D, último párrafo, CFF.
  - Cumplimiento de obligaciones sustantivas.

# Iniciativa



**morena**  
La esperanza de México

- **Reforma artículo 23, CFF.**
  - Establece requisitos para acceder a la compensación universal.
  - Señala supuestos en que no podrá solicitarse.
  - Establece que la autoridad podrá emitir reglas de carácter general para regular esos requisitos y supuestos, atendiendo al “**historial de cumplimiento de los contribuyentes**”
- **Deroga art. 25, fr. VI, LIF.**

# Compensación Universal.

- Medio jurídico de extinción de obligaciones.
- Derecho de los contribuyentes reconocido por SCJN (2a./J. 198/2004)

*“...evitando un desplazamiento innecesario de efectivo que se presentaría cuando el deudor pagara a su acreedor para que éste le hiciera un nuevo pago...”*

*“...derecho del contribuyente que cuenta con saldos a favor para extinguir sus obligaciones fiscales contra aquellas contribuciones a cargo...”*

- **Espíritu del Legislador** (Dictamen del Senado 10/XII/2003)

*“...estas dictaminadoras estiman que la compensación debe operar de manera más benéfica para los contribuyentes y por tanto debe ser universal...”*

*“...que los contribuyentes puedan compensar, incluso, las cantidades que deban por retención a terceros y no solamente las que impliquen un adeudo propio...”*

# Cumplimiento sustantivo de obligaciones fiscales.

- Obligaciones de carácter formal vs. obligaciones sustantivas.
- Obligación sustantiva: pago del impuesto.
- SCJN P./J. 8/2012 → obligación principal o sustantiva es el deber de pago de la contribución.

De **obligación sustantiva** se derivan **obligaciones formales** la relación entre unas y otras es asegurar el cumplimiento de la obligación principal.

- Art. 32-D, CFF, no distingue si se trata de **obligaciones formales o sustantivas**

## ○ CFF >

Contratación con APF Centralizada o Paraestatal, con FGR o con Entidades Federativas (cargo a fondos federales);

## ○ RMF >

Necesaria para solicitar algún subsidio o estímulo; para realizar algún trámite fiscal u obtener una autorización en materia de impuestos internos o de comercio exterior;

# Opinión positiva de cumplimiento de obligaciones

Constancia referida  
al debido y  
oportuno pago de  
las contribuciones a  
su cargo

Contribuyente actúa  
de buena fe y ha  
cumplido debida y  
oportunamente con  
el pago de sus  
adeudos fiscales

Contribuyente  
cumplido tendría  
beneficios y  
facilidades en  
diversas materias

**“Contribuyente Digno de Confianza”**



# Reducción de plazos de devolución.

- 31/XII/81 se expidió el Código Fiscal de la Federación.
- Se estableció en a. 22 la **obligación de la autoridad para devolver** *“...las cantidades pagadas indebidamente y las que procedan de conformidad con las leyes fiscales...”*
- En 38 años, el plazo para devolución ha sido modificado en 4 ocasiones.
- El plazo de 40 días para efectuar la devolución **¡está vigente desde hace 15 años!**
- Se tiene que ajustar la norma a la nueva realidad social y el desarrollo tecnológico.

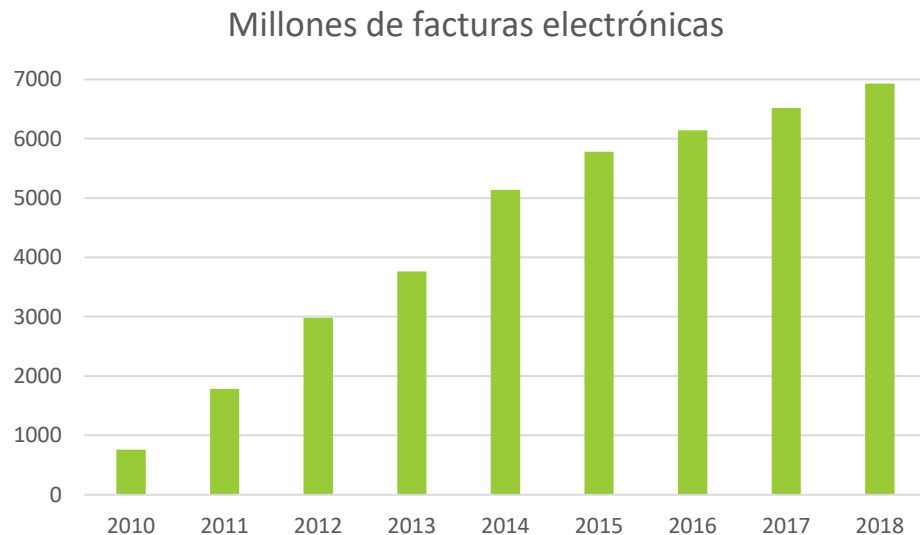
Art. 22 CFF	1981	1986	1989	1996	2004
Plazos para devolver	4 meses	2 meses	3 meses	50 días	40 días



# Control Electrónico: Nueva realidad social

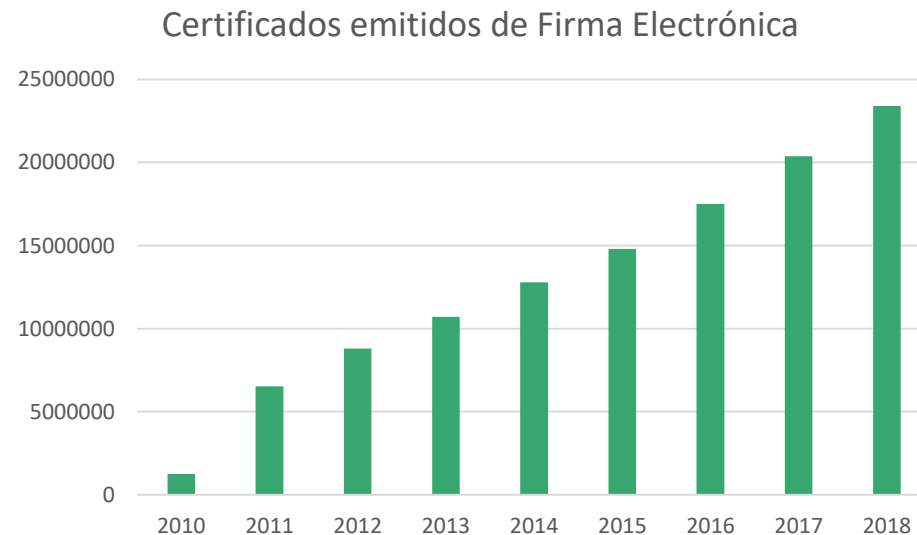
- **Facturación Electrónica.**

En 9 años los CFD y CFDI han tenido un crecimiento anual promedio de **+27%**



- **Firma Electrónica.**

De '04 a '18 +13 millones de contribuyentes han realizado el trámite; el SAT ha generado +23 millones de certificados.



# 3. POSTURA DE LA AUTORIDAD FISCAL:

Oficios y declaraciones  
públicas

# A. Opinión entregada a CHCP-Diputados

- Compensación Universal como **medio excepcional de extinción** de obligaciones fiscales.
  - Sergio Francisco de la Garza, Derecho Financiero Mexicano.
  - Giuliani Fonrouge.
  - Art. 2192, Código Civil Federal.
- **Facilidad administrativa y excepcional** permitida en ley o en norma administrativa.
  - Legislador, conforme a **política tributaria**, establece cuándo y en qué casos.
  - Legislador **amplía o restringe** para proteger el **interés público** que representa la obtención de ingresos fiscales que permitan atender **necesidades colectivas**.

# Argumentos vs. Iniciativa 23 y 32-D CFF.

- i. 32-D CFF no prevé facultad del SAT para emitir constancia de cumplimiento de obligaciones fiscales a contribuyentes en general, lo prevé la RMF.
- ii. Rubros revisados por el SAT sólo se refieren al **cumplimiento de obligaciones formales**; no implica determinación correcta; no califica deducciones como procedentes; no califica validez jurídica de los CFDI's.
- iii. Verificar tales aspectos requeriría **facultades de comprobación**, en forma previa a la emisión de la opinión, siendo materialmente imposible.
- iv. Inviabile modificar 32-D.
- v. Inviabile modificar 23 *"la opinión que obtuviera no asegura ni garantiza el cumplimiento de obligaciones sustantivas"*; de aceptarse, abriría la puerta para la **evasión fiscal**.
- vi. Impuestos retenidos **no ingresan a patrimonio de retenedor y no depara perjuicio** limitar su compensación.

¿CONFIANZA  
LEGÍTIMA?

¿TEST DE  
PROPORCIONALIDAD?

## B. Declaraciones públicas de funcionarios.










- **Lic. José Baranda Carrera**, Dir. Gral. de Legislación y Consulta, Procuraduría Fiscal de la Federación.
  - Históricamente: compensación como beneficio administrativo, no como derecho; no universal, solo contra impuestos propios
  - Hubo abuso o exceso: esquema de *factureros y outsourceros*.
  - No existe afectación de derechos, sino patrimonial pero no es patrimonio del contribuyente, sino de un tercero.
- **Dr. Carlos Romero Aranda**, Procurador Fiscal de la Federación.
  - 2 billones de pesos en el mercado de *factureros y outsourceros*.
  - Solamente Venezuela y Panamá tienen esquemas de compensación universal.
  - Direccionar esfuerzos hacia el gasto en programas sociales.
  - Se revisa reducir a 20 días plazos de devolución dentro de decreto de frontera norte.
  - Reconoce que la no deducibilidad al 100% de nómina incrementó esquemas de outsourcing.
  - Costo de 50 mmdp en caso de retomar plena deducibilidad.

# 4. SITUACIÓN FINANCIERA:

Realidad 2019 vs pronóstico  
2018

# Expectativas de crecimiento económico

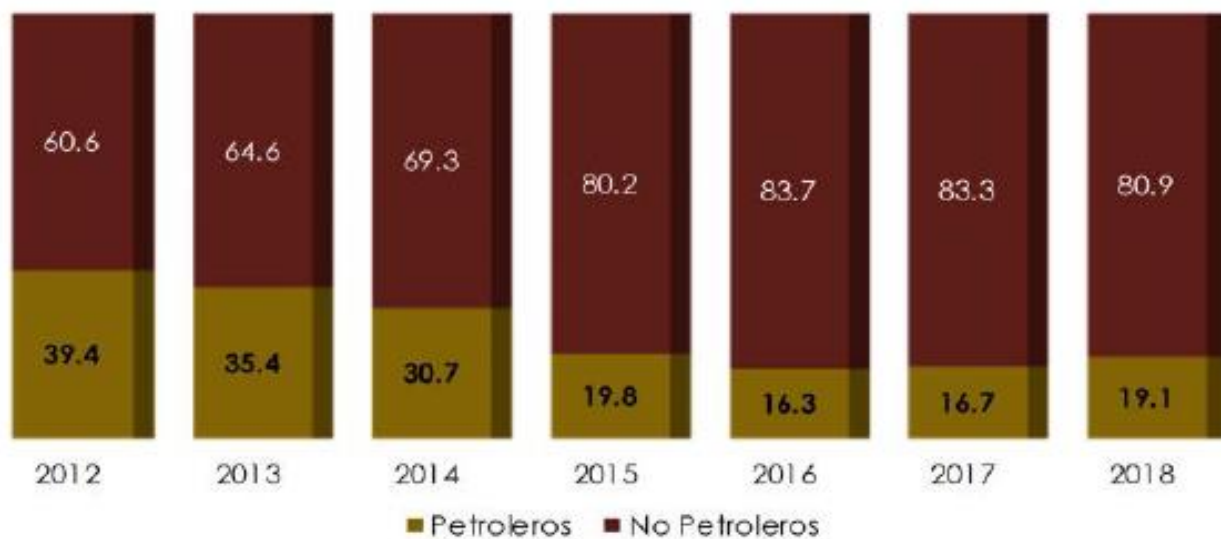
Estimaciones para 2019

 <b>JPMORGAN CHASE &amp; CO.</b>	<b>JP Morgan</b>	1.5% (bajó de 1.7%)	en febrero
 <b>Goldman Sachs</b>	<b>Goldman Sachs</b>	1.5% (bajó de 1.7%)	en febrero
 <b>BNP PARIBAS</b>	<b>BNP Paribas</b>	1.5% (bajó de 2.0%)	en febrero
 <b>Fitch Ratings</b>	<b>Fitch Ratings</b>	1.6% (bajó de 2.1%)	en marzo
 <b>Banco Mundial</b>	<b>Banco Mundial</b>	1.7% (bajó de 2.0%)	en abril
 <b>Fondo Monetario Internacional</b>	<b>Fondo Monetario Internacional</b>	1.6% (bajó de 2.1%)	en abril
 <b>OECD</b>	<b>OCDE</b>	1.6% (bajó de 2.0%)	en mayo
 <b>Encuesta expertos Banxico</b>	<b>Encuesta expertos Banxico</b>	1.52% (bajó de 1.56%)	en mayo
 <b>HR Ratings</b>	<b>HR Ratings</b>	1.4% - 1.5% (bajó de 1.65%)	en mayo

Elaborado por México, ¿cómo vamos? con datos de diversas organizaciones.

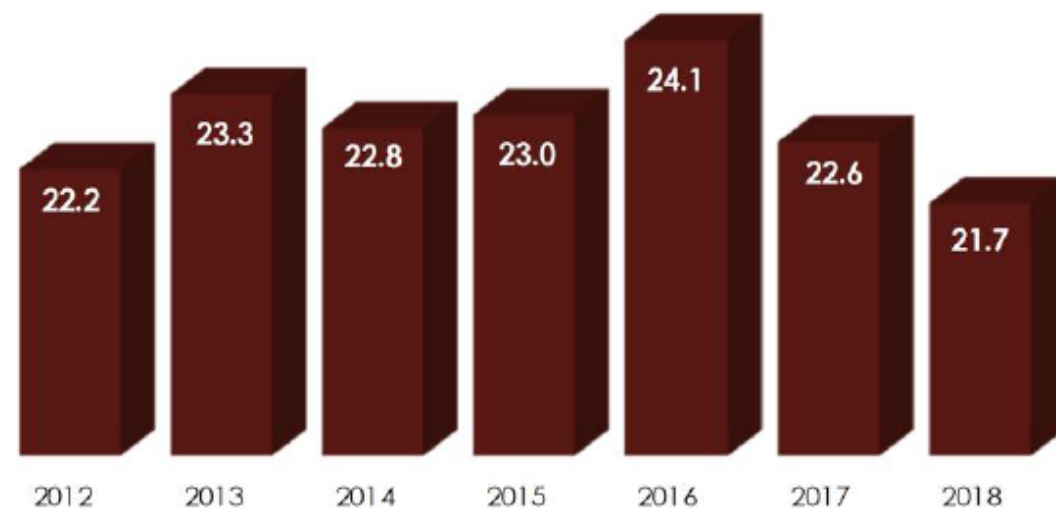


Estructura Porcentual de los Ingresos Presupuestarios, 2012 - 2018



Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP.

Ingresos Presupuestarios, 2012-2018  
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP.



# A. Informe del 1er Trimestre 2019

- Ingresos presupuestarios con **caída de 1.2%** se trata de **68 mil 700 mdp menores a lo previsto en el programa**; se debe a menores ingresos por la actividad petrolera.
- **Fuerte caída (24.7% real) de ingresos petroleros.** Son 85 mil 639 mdp menores a lo aprobado; debido a menor plataforma de producción de petróleo crudo y de gas natural respecto a la LIF y respecto a la del 1T 2018, así como a menores ventas internas de gasolinas y diésel. **Lucha contra el huachicol tuvo un impacto negativo en los ingresos públicos de más de 85 mil millones de pesos** a lo que se tendría que agregar el impacto económico negativo en su conjunto.
- Los **ingresos tributarios** (ISR, IVA, IEPS, Importaciones, Exploración y Extracción de Hidrocarburos, y otros) **crecieron 5.1% real.**

# A. Informe del 1er Trimestre 2019 (2)

- En IVA se dejaron de recaudar **4 mil 874 mdp** respecto a lo programado; registra una **caída de 0.3%** real, reflejo de la contracción de la actividad económica en el país.
- Recaudación bruta del IVA tuvo crecimiento de 1.7% real; se observa un **crecimiento significativo en el pago de devoluciones correspondientes a impuestos de 2018.**
- Las **devoluciones de IVA se incrementaron en 26.8%** respecto al mismo periodo de 2018.
- Las devoluciones de IVA en el 1T 2019 representan el **26%** de las cifras al cierre de 2018.
- Además del contexto de la desaceleración económica, **la eliminación de la compensación universal tuvo un efecto negativo en las finanzas públicas del país.**

## B. Situación económica 2019

- Con EPN se percibía estancamiento económico; el PIB no se contrajo en ningún trimestre, pero el indicador cíclico coincidente estuvo debajo de 100 puntos por 2 meses (punto mínimo: 99.7)
- La **cancelación del NAIM** se considera punto de inflexión, se acelera la caída económica como resultado de desconfianza.
- AMLO arranca con una recesión.
- IV Trimestre de 2018 y I de 2019 reportan contracción; índice de actividad económica cayó -1.1% al cierre del año y -1.7% al cierre de marzo 2019
- Hay tendencia negativa en indicadores de empleo, ventas o industria.
- Política energética mal encaminada (carboníferas, inyección de recursos a PEMEX)
- Siglo XXI: la fuente de riqueza está en el intercambio, no en la producción.



<p><b>CRECIMIENTO ECONOMICO</b></p> <p><b>0.2%</b></p>	<p>(Tasa trimestral 4T 2018) Tasa de todo el año: 2.0%</p> <p><b>META:</b> Crecer 4.5% anualizada <math>[(1+tasa\ trimestral)^4]-1</math></p>	<p><b>EMPLEOS FORMALES GENERADOS ACUMULADOS</b></p> <p><b>269,143</b></p>	<p>Empleos acumulados generados a Mar-2019</p> <p><b>META:</b> 100 mil nuevos empleos formales por mes</p>
<p><b>INFLACIÓN</b></p> <p><b>4.41%</b></p>	<p>abril 2019</p> <p><b>META:</b> 3% (+/-1%)</p>	<p><b>INVERSIÓN</b></p> <p><b>21.9%</b></p>	<p>Inversión como % del PIB (4T-2018)</p> <p><b>META:</b> 24% del PIB</p>
<p><b>PRODUCTIVIDAD</b></p> <p><b>-0.2%</b></p>	<p>Tasa trimestral (4T-2018) Tasa anualizada: -0.6%</p> <p><b>META:</b> Crecer 4.8% anualizada <math>[(1+tasa\ trimestral)^4]-1</math></p>	<p><b>COMPETITIVIDAD</b></p> <p><b>54 DE 190 PAÍSES</b></p>	<p>Índice Doing Business, Banco Mundial</p> <p><b>META:</b> Ser del 20% más competitivo a nivel internacional</p>
<p><b>FOMENTO A LAS EXPORTACIONES</b></p> <p><b>13.5%</b></p>	<p>Participación en las importaciones de EE.UU. (4T-2018)</p> <p><b>META:</b> Participación de al menos 13% de las importaciones de EE.UU.</p>	<p><b>VALOR AGREGADO</b></p> <p><b>45.6%</b></p>	<p>% de la producción manufacturera que representa el valor agregado (2017)</p> <p><b>META:</b> Que el valor agregado represente al menos 50% de la producción manufacturera global</p>
<p><b>POBREZA LABORAL</b></p> <p><b>39.8%</b></p>	<p>De la población no puede adquirir la canasta básica con los ingresos laborales de su hogar (4T-2018)</p> <p><b>META:</b> Reducir a la mitad el % que no puede adquirir la canasta básica con los ingresos laborales del hogar (a 20.5%)</p>	<p><b>ESTADO DE DERECHO</b></p> <p><b>18.0%</b></p>	<p>% de expertos que considera que la inseguridad es un obstáculo al crecimiento (abril-2019)</p> <p><b>META:</b> Que menos de 5% de especialistas Banxico considere que la seguridad pública es obstáculo al crecimiento</p>
<p><b>ACCESO AL CAPITAL</b></p> <p><b>47.6%</b></p>	<p>Crédito otorgado como % del PIB (4T-2018)</p> <p><b>META:</b> Crédito otorgado equivalente al 100% del PIB</p>	<p><b>DEUDA PÚBLICA</b></p> <p><b>7.3%</b></p>	<p>Tasa anual (4T-2018)</p> <p><b>META:</b> Crecimiento menor que crecimiento del PIB</p>

# ¡¡ MUCHAS GRACIAS !!



[minerva.hernandez@senado.gob.mx](mailto:minerva.hernandez@senado.gob.mx)



[@minervahdezmx](https://twitter.com/minervahdezmx)



[/MinervaHernandezRamosMX](https://www.facebook.com/MinervaHernandezRamosMX)