Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a cargo del diputado Alejandro Cano Ricaud, del Grupo Parlamentario del PRI

Los suscritos Alejandro Cano Ricaud, Sergio Tolento Hernández, Jorge Alberto Juraidini Rumilla, Jesús Gerardo Cortez Mendoza, Alejandro Bahena Flores y Cristabell Zamora Cabrera, diputados federales a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, todos pertenecientes a la Comisión Especial para la industria manufacturera de exportación, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa que adiciona diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Uno de los grandes temas pendientes en México es la construcción de un sistema tributario más simple y efectivo. Es destacable que México cuente con uno de los niveles más bajos de carga tributaria para las empresas y, en este aspecto, es uno de los sistemas más competitivos a nivel mundial.1 Sin embargo, lejos de consolidar su sistema fiscal como uno de los atractivos más poderosos para la atracción de inversiones, el sistema está plagado de cuellos de botella, trámites innecesarios y una serie de sobrerregulaciones que encarecen y entorpecen la actividad económica.

El problema ha sido atendido en alguna medida y el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) propuesto por el ejecutivo refleja la intención de fortalecer la competitividad de la economía y contempla dentro de su agenda una serie de programas de facilitación comercial, de reforma regulatoria en favor de la competitividad y medidas adicionales para la simplificación de trámites.2

En esta iniciativa se busca apoyar el esfuerzo en el tema de facilitación comercial cuya meta es reducir los costos asociados al comercio y su realización o llevaría a cabo mirando dos puntos de acción: 1) simplificación arancelaria, y 2) facilitación aduanera y de comercio exterior.

En el rubro de simplificación arancelaria, existen avances muy importantes en la ejecución de una simplificación arancelaria gradual de la tarifa general de importación de México para reducir costos operativos y administrativos de estas empresas, y aumentar su competitividad y productividad.

Esta reducción arancelaria busca eliminar la desventaja que México tiene con terceros países, cuyas industrias tienen acceso a insumos importados a precios más competitivos, lo que permite rebajar los costos de producción y hacer el producto final más atractivo en los mercados internacionales.

Así, entre 2008 y 2010 el gobierno mexicano redujo por iniciativa propia el arancel industrial promedio de 10,4 por ciento a 5,3 por ciento. En particular, el promedio arancelario para el sector industrial se reducirá en prácticamente la mitad en cuatro años, al pasar de 8,3 por ciento en 2009 a 4,3 por ciento en 2013, dejando a 63 por ciento de las líneas arancelarias de México libres de impuestos, en tanto que la dispersión arancelaria o desviación estándar se reducirá de 8,1 por ciento en 2009 a 6,6 por ciento en 2013.



En este aspecto la Comisión se ha sumado a este esfuerzo y propuso en una iniciativa anterior (“Que adiciona el artículo 105-B y reforma el 178 de la Ley Aduanera”; presentada el 29 de abril de 2011) tendiente a actualizar la aplicación de multas a las mercancías exentas de arancel al nuevo contexto arancelario en México.

En el rubro de facilitación aduanera y de comercio exterior. Respecto a las facilitaciones administrativas y aduaneras se ha avanzado en la eliminación de los siguientes requisitos:

– Precios estimados a la importación de ciertas mercancías para 332 fracciones.

– Obligación de registrarse si aquellas mercancías importas no representan un riesgo para la salud o la seguridad.

– Obligación de incluir documentación para comprobar el origen de las mercancías sujetas a cuotas compensatorias.

– Procesos de reconocimiento de exportadores autorizados.

– Se disminuyen medidas de control que incrementaban tiempo y costos de las operaciones aduaneras tales como tramitar el despacho aduanero acerca del tipo de mercancías, la adopción de medidas para autorizar el trámite y expedición de resoluciones relacionadas con instrumentos y programas de comercio exterior, la revisión y eliminación de regulaciones y restricciones no arancelarias.

En este rubro, la comisión ha dado seguimiento a dichas modificaciones y hemos presentado una serie de iniciativas tendientes a simplificar los trámites de certificación de empresas, de protección a los derechos de autor y la agilización en varios trámites (iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley Aduanera; presentada el 29 de abril de 2011).

En esta iniciativa que ahora proponemos buscamos aportar algunos elementos que no han sido atendidos en materia de facilitación comercial y que guardan relación tanto con la simplificación arancelaria como con la facilitación aduanera.

Es evidente que a la industria manufacturera de exportación dicha problemática la afecta de forma directa e importante pues un sistema aduanero y fiscal que no funciona de forma ágil tiende a entorpecer y encarecer el flujo de mercancías y los trámites contables y tributarios.

La Comisión ha asumido el compromiso de promover, a través del dialogo y el análisis del marco legal que regula el tránsito de mercancías, la logística y su fiscalización; el avance en la armonización y simplificación de los trámites aduaneros y su fiscalización.

Problemática en las operaciones con pedimentos virtuales (V5)

En iniciativa promovemos la simplificación, armonización y reducción de los costos para las empresas en lo que se refiere a las operaciones virtuales (V5) y el pago del Impuesto al Valor Agregado. Hemos detectado que en este rubro existe una serie de discrepancias que ocasionan una duplicidad en el pago del Impuesto al Valor Agregado.

La situación tiene su origen a partir de la Quinta Resolución de Modificaciones a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010 y sus anexos 10 y 22 que entró en vigor el primero de julio de 2010. Y en la cual se incluye la modificación de la regla relativa a las operaciones con pedimentos virtuales que se realizan al amparo de la clave de pedimento “V5”, en el que una empresa con Programa Immex que cuente con autorización para operar como empresa certificada, transfiere a una empresa residente en México que no cuente con Programa Immex, mercancía que fue importada temporalmente con la finalidad de que la empresa que recibe la mercancía, realice la importación definitiva correspondiente.

Al tramitar los pedimentos virtuales con clave “V5”, la empresa con Programa Immex que transfiere la mercancía considera que se realiza el retorno de la mercancía importada temporalmente, mientras que la empresa que recibe las mercancías, realiza la importación definitiva de las mismas y lleva a cabo el pago de los impuestos y contribuciones al comercio exterior a que haya lugar.

La intención de esta regla responde a una problemática obvia y anacrónica que existía en la industria: la necesidad de exportar y volver a importar un bien o insumo para efectos de contabilidad (figura 1: escenario A sin virtuales). Resulta evidente que no era necesario trasladar físicamente la mercancía y volverla a introducir a territorio nacional y en este sentido se introduce la opción de llevar a cabo un pedimento virtual (figura 2).

Figura 1



Así la intención de la modificación del 1 de julio es la de evitar los gastos logísticos y la pérdida de tiempo en que se incurriría para llevar la mercancía a la frontera, exportarse, ser importada de manera definitiva por una empresa sin Programa Immex y llevar la mercancía a sus propias instalaciones (de donde posiblemente salió).

Figura 2



Existe otro Escenario en el cual el comprador en México no es una es manufacturero, ni maquilador, ni presta servicios de importación, para esto se utiliza el pedimento V5. (Figura 3).

Figura 3



En este caso el productor envía la mercancía directamente al comprador nacional.

Cabe aclarar que el hecho de establecer operaciones a partir del V5 no excluye, de ningún modo, que las importaciones tengan que cumplir con el pago de los impuestos general de importación y al valor agregado –IVA– (11 % o 16%), además el importador debe de cumplir las regulaciones y restricciones no arancelarias que tenga que cumplir el producto.

Así, en la industria maquiladora de exportación los productos manufacturados en México suelen ser enajenados por los residentes en el extranjero con quienes las empresas maquiladoras mantienen una relación económica o jurídica. En este proceso las empresas maquiladoras hacen la transferencia de los productos enajenados por el residente en el extranjero a través de movimientos virtuales documentados con pedimentos de exportación e importación con clave V5. Dichas transferencias constituyen exportaciones en los términos de las disposiciones aduanales vigentes.

Actualmente dichas transferencias constituyen un retorno o exportación para la empresa maquiladora y una importación definitiva para el adquirente residente en México; estas importaciones constituyen también un acto o actividad generadora del Impuesto al Valor Agregado de conformidad con lo que disponen el artículo 1, fracción IV, y 24, fracción I, de la ley de IVA.

En este escenario estamos en presencia de dos actos generadores de IVA, sin embargo, es principio consagrado que una sola transacción económica no puede ser gravada con dos hechos generadores del mismo impuesto. En este sentido, resulta necesario otorgar certeza jurídica a los inversionistas, llevando a texto de la ley la operación que se pretende regular a través de Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, particularmente la regla 3.8.4-VI vigente.

En consecuencia, existen criterios discrepantes en materia del impuesto al valor agregado (IVA), ya que no existe certeza, dada la redacción de la regla, para determinar si la venta que realiza el residente en el extranjero a la empresa sin Programa Immex, causaba IVA.

La nueva regla puntualiza que las empresas residentes en territorio nacional (sin Programa Immex) que reciban mercancías por medio de transferencias con pedimentos “V5”, aun cuando se trate de pedimentos consolidados, deberán retener el IVA al residente en el extranjero que les enajenó las mercancías, conforme a lo indicado en la Ley del IVA, ya que la enajenación se está realizando en territorio nacional.

Ilustrando el procedimiento: los residentes en el extranjero enajenan los bienes manufacturados por las empresas maquiladoras a residentes en México. 2) Los bienes en cuestión son exportados virtualmente mediante pedimento por las empresas maquiladoras; los compradores de los bienes los importan de manera definitiva también mediante pedimentos virtuales. Como se aprecia, se trata de una sola operación económica: la enajenación en el extranjero de los productos manufacturados por las maquiladoras que no debe estar sujeta al pago del IVA .

En concreto, si se pretendiera que dichas enajenaciones propiamente dichas estuvieran sujetas al pago del IVA, los compradores estarían obligados al pago de dicho impuesto por la enajenación y además, por disposición expresa de la ley de IVA, al pago del IVA por la importación que hagan de esos bienes, imponiendo de esta manera una doble carga fiscal al comprador .

La entrada de mercancías a territorio nacional y la salida del mismo, se rigen por la Ley Aduanera. El artículo 108 de dicha ley permite a las maquiladoras la importación temporal de mercancías para retornarlas al extranjero después de haberse destinado a un proceso de elaboración, transformación o reparación.

Dado que las maquiladoras llevan a cabo una exportación aun y cuando esta sea virtual, y los compradores llevan a cabo una importación virtual definitiva, la situación jurídica de los productos enajenados es entonces la siguiente: 1) los productos enajenados salen del territorio nacional para permanecer en el extranjero en el momento de la enajenación; 2) el comprador ingresa al territorio nacional los productos adquiridos los cuales se consideran entonces de procedencia extranjera. En consecuencia, no se actualiza una enajenación en territorio nacional.

De acuerdo a la regla (vigente) 3.8.4 fracción VI de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, ya que establece que la enajenación del residente en el extranjero se realiza en territorio nacional y por lo tanto la sujetan al traslado del IVA y a la retención del mismo por el adquirente o comprador, con lo cual hace completamente nugatorio el análisis jurídico anteriormente descrito, aunado a que también ignora el andamiaje aduanero existente por muchos años.

Como consecuencia de una mala interpretación de la ley las empresas ven mermada su competitividad internacional con la publicación de la referida regla y para ello requieren nuevamente enviar las mercancías físicamente al extranjero, y la empresa residente en territorio nacional a adquirir dichas mercancías físicamente fuera del país y proceder a introducirlas nuevamente al país mediante su importación definitiva, ignorándose totalmente el espíritu original de la regla que era el abatir costos de logística y promover la competitividad nacional .

Por tal motivo, consideramos que es necesario dotar de mayor seguridad jurídica a este esquema, lo cual se lograría al modificar la Ley del IVA en sus distintos artículos, como se propone a continuación la iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona y modifica diversas disposiciones de las Ley al Impuesto al Valor Agregado

Ley al Impuesto al Valor Agregado

Capítulo I. Disposiciones generales

Artículo 1.

...

Artículo 7.

...

Capítulo II. De la enajenación

Artículo 8.

Artículo 9.

No se pagará el impuesto en la enajenación de los siguientes bienes:

I . El suelo.

...

IX . La de bienes efectuada entre residentes en el extranjero o por un residente en el extranjero a una persona moral que cuente con un programa autorizado conforme al Decreto para el Fomento de la y Operación de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación o un régimen similar en los términos de la Ley Aduanera, o sean empresas de la industria automotriz terminal o manufacturera de vehículos de autotransporte o de autopartes para su introducción a depósito fiscal, siempre que los bienes se hayan exportado o introducido al territorio nacional al amparo de un programa autorizado conforme al decreto mencionado o de un régimen similar en los términos de la legislación aduanera o se trate de las empresas mencionadas, siempre que al momento de su enajenación, los bienes se mantengan en el régimen de importación temporal, en un régimen similar de conformidad con la Ley Aduanera o en depósito fiscal al momento de su enajenación, aun y cuando sean posteriormente sujetos a un cambio de régimen definitivo, y cuando dicho cambio de régimen se lleve a cabo por el adquirente de dichos bienes de conformidad con las disposiciones en materia de comercio exterior aplicables.

X. La de bienes efectuada por un residente en el extranjero a una personal moral residente en territorio nacional, para su importación definitiva, cuando la entrega material o envío del bien enajenado al adquirente se realice por una persona moral residente en territorio nacional que cuente con un programa autorizado conforme al Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación o por empresas de la industria automotriz terminal o manufacturera de vehículos de autotransporte o de autopartes para su introducción a depósito Fiscal, o por empresas en un régimen similar en los términos de la Ley Aduanera, que cuenten con su inscripción autorizada por el Servicio de Administración Tributaria en el registro de empresas certificadas en los términos del Artículo 100-A de la Ley Aduanera, cuando los bienes enajenados sean resultado de su proceso de elaboración, transformación o reparación y su transferencia se realice mediante pedimentos virtuales de acuerdo a las disposiciones que establezca mediante reglas de carácter general la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en donde el adquirente pague el Impuesto al valor agregado aplicable a la importación definitiva en los términos de esta Ley.

Artículo 10.

Para los efectos de esta ley, se entiende que la enajenación se efectúa en territorio nacional, si en él se encuentra el bien al efectuarse el envío al adquirente y cuando, no habiendo envío, en el país se realiza la entrega material del bien por el enajenante. La enajenación de bienes sujetos a matrícula o registros mexicanos, se considerará realizada en territorio nacional aun cuando al llevarse a cabo se encuentre materialmente fuera de dicho territorio y siempre que el enajenante sea residente en México o establecimiento en el país de residentes en el extranjero.

...

Artículo 29.

Las empresas residentes en el país calcularán el impuesto aplicando la tasa del 0% al valor de la enajenación de bienes o prestación de servicios, cuando unos u otros se exporten.

Para los efectos de esta Ley, se considera exportación de bienes o servicios:

I . La que tenga el carácter de definitiva en los términos de la Ley Aduanera, inclusive las exportaciones amparadas con pedimentos de retorno virtual efectuadas de acuerdo a las disposiciones que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establezca mediante reglas de carácter general.

...

Transitorio

Artículo Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 México tiene el índice Fiscal Total menor en 59.9; en otras palabras, los costos fiscales totales en México son 40.1 por ciento menores que en Estados Unidos, país que cuenta con un índice TTI de referencia de 100.0. Canadá, los Países Bajos, Australia, y Reino Unido tienen también clasificaciones de TTI por debajo de Estados Unidos. Al otro lado de este espectro, el TTI de Francia de 181.4 significa que sus costos fiscales totales son 81.4 por ciento más altos que el estándar en Estados Unidos. Fuente: KPMG Alternativas Competitivas 2010, Suplemento Especial: Enfoque Fiscal.

2 Estos programas han contado con asistencia técnica de organizaciones internacionales tales como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre otras (simplificación arancelaria), el Banco Mundial y el UN-CEFACT (Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación Comercial y el Comercio Electrónico-ventanilla única de comercio exterior-l. o la OCDE (reforma regulatoria).

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de septiembre del 2011.

Diputados: Alejandro Cano Ricaud (rúbrica), Sergio Toledo Hernández (rúbrica), Luis Felipe Pérez Eguía, Jorge Alberto Juraidni Rumilla (rúbrica), Alejandro Bahena Flores (rúbrica), Germán Contreras García, Jesús Gerardo Cortez Mendoza (rúbrica), Maurilio Ochoa Millán, Cristabell Zamora Cabrera (rúbrica).