

Que adiciona los artículos 15-B a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y 28-B a la del Impuesto al Valor Agregado, a cargo del diputado Salvador Caro Cabrera, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito, diputado Salvador Caro Cabrera, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de este pleno iniciativa con proyecto de decreto al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Se agradece al doctor en ciencia jurídica y catedrático de la Universidad Panamericana, Israel Díaz Escobar Sánchez, su invaluable participación en la elaboración de la presente iniciativa.

A lo largo de los años, la Certificación del Impuesto sobre el Valor Agregado (CIVA), ha ayudado al Servicio de Administración Tributaria (SAT) a tener los controles necesarios para que las empresas pertenecientes a la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX) cumplan con sus obligaciones de pago. Sin embargo, **la obtención de la certificación ha sido cada vez más difícil de cumplir para las empresas**. Esto ha generado como consecuencia directa que muchas de estas empresas dejen de operar, retrasen sus proyectos de importación temporal y, por lo tanto, se retrasen las inversiones.

IMMEX

El **Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación**, del cual la última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) fue el 24 de diciembre de 2020 y se encuentra vigente hasta la fecha, establece que el Programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX)¹ fomenta y otorga facilidades a las empresas manufactureras, maquiladoras y de servicios de exportación para realizar procesos, ya sea industriales o de servicios a mercancías de exportación y para la prestación de servicios de exportación, ya sea en la modalidad:

- Controladora de empresas
- Industrial
- Servicios
- Albergue
- Terciarización

De este modo, la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA) y la Ley de Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (LIEPS) establecen varios lineamientos para la aplicación o exención del pago del impuesto correspondiente. Ambas mencionan en repetidas ocasiones la frase “bienes que se destinen a los regímenes aduaneros de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación” o frases análogas, ignorando el programa de servicios de exportación.

Los artículos 15-A LIEPS y 28-A LIVA, establecen que:

“Artículo 15-A. Las personas que introduzcan bienes a los regímenes aduaneros de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación; de depósito fiscal para someterse al proceso de ensamble y fabricación de vehículos; de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado, y de recinto fiscalizado estratégico, podrán aplicar un crédito fiscal consistente en una cantidad equivalente al 100% del impuesto especial sobre producción y servicios que deba pagarse por la importación, el cual será acreditable contra el impuesto especial sobre producción y servicios que deba pagarse

por las citadas actividades, siempre que obtengan una certificación por parte del Servicio de Administración Tributaria. Para obtener dicha certificación, las empresas deberán acreditar que cumplen con los requisitos que permitan un adecuado control de las operaciones realizadas al amparo de los regímenes mencionados, de conformidad con las reglas de carácter general que al efecto emita dicho órgano.

La certificación a que se refiere el párrafo anterior tendrá una vigencia de un año y podrá ser renovada por las empresas dentro de los treinta días anteriores a que venza el plazo de vigencia, siempre que acrediten que continúan cumpliendo con los requisitos para su certificación.

El impuesto cubierto con el crédito fiscal previsto en este artículo, no será acreditable en forma alguna.

El crédito fiscal a que se refiere este artículo no se considerará como ingreso acumulable para los efectos del impuesto sobre la renta.

Las personas a que se refiere este artículo que no ejerzan la opción de certificarse, podrán no pagar el impuesto especial sobre producción y servicios por la introducción de los bienes a los regímenes aduaneros antes mencionados, siempre que garanticen el interés fiscal mediante fianza otorgada por institución autorizada, de conformidad con las reglas de carácter general que al efecto emita el Servicio de Administración Tributaria.²

Artículo 28-A. Las personas que introduzcan bienes a los regímenes aduaneros de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación; de depósito fiscal para someterse al proceso de ensamble y fabricación de vehículos; de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado, y de recinto fiscalizado estratégico, podrán aplicar un crédito fiscal consistente en una cantidad equivalente al 100 por ciento del impuesto al valor agregado que deba pagarse por la importación, el cual será acreditable contra el impuesto al valor agregado que deba pagarse por las citadas actividades, siempre que obtengan una certificación por parte del Servicio de Administración Tributaria. Para obtener dicha certificación, las empresas deberán acreditar que cumplen con los requisitos que permitan un adecuado control de las operaciones realizadas al amparo de los regímenes mencionados, de conformidad con las reglas de carácter general que al efecto emita dicho órgano.

La certificación a que se refiere el párrafo anterior tendrá una vigencia de un año y podrá ser renovada por las empresas dentro de los treinta días anteriores a que venza el plazo de vigencia, siempre que acrediten que continúan cumpliendo con los requisitos para su certificación.

El impuesto cubierto con el crédito fiscal previsto en este artículo, no será acreditable en forma alguna.

El crédito fiscal a que se refiere este artículo no se considerará como ingreso acumulable para los efectos del impuesto sobre la renta.

Las personas a que se refiere este artículo que no ejerzan la opción de certificarse, podrán no pagar el impuesto al valor agregado por la introducción de los bienes a los regímenes aduaneros antes mencionados, siempre que garanticen el interés fiscal mediante fianza otorgada por institución autorizada, de conformidad con las reglas de carácter general que al efecto emita el Servicio de Administración Tributaria".³

Dicho artículo denota que se dejó fuera a las importaciones temporales que realizan las empresas en la modalidad servicios que, dicho sea de paso, no realizan transformación, lo que ha sido motivo de rechazos de la certificación comentada, por la interpretación literal de ambos artículos por lo que se recomienda la incorporación a ambos artículos de lo siguiente:

Según los indicadores económicos de coyuntura del Banco de Información Económica del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), las empresas con certificación IMMEX manufactureras representaron:

- 204,749,693 miles de pesos, febrero 2022,⁴ en ingresos provenientes del mercado nacional por el suministro de bienes y servicios.

- 317,802,454 miles de pesos, febrero 2022,⁵ en ingresos provenientes del mercado extranjero por el suministro de bienes y servicios.

Mientras que las empresas con certificación IMMEX no manufactureras representaron:

- 40,632,236 miles de pesos de ingresos, febrero 2022,⁶ de los cuales:
 - 18,797,496 miles de pesos representan los ingresos provenientes del mercado nacional.⁷
 - 21,834,740 miles de pesos representan los ingresos provenientes del mercado extranjero.⁸

El total de ingresos a nivel nacional que representaron las empresas con certificación IMMEX en febrero 2022 es de 563,184,383 miles de pesos, representando:

- Empresas nacionales manufactureras 36.3557 por ciento.⁹
- Empresas extranjeras manufactureras 56.4296 por ciento.¹⁰
- Empresas nacionales no manufactureras 3.3377 por ciento.¹¹
- Empresas extranjeras no manufactureras 3.8770 por ciento.¹²

La certificación IMMEX para empresas A, AA y AAA, establecida en los artículos 28-A de la Ley del IVA y en el artículo 15-A de la LIEPS, les otorga beneficios en materia de importaciones temporales de materiales y equipos, específicamente en el acceso al crédito fiscal en materia de cada uno de los dos impuestos establecidos en las citadas disposiciones, toda vez que la reforma propuesta por el Ejecutivo federal en 2013, hizo que a partir de enero de 2015, todas las importaciones temporales de las empresas se realicen al amparo del artículo 108 de la Ley Aduanera y del artículo 4 del decreto, con lo cual las IMMEX tuvieron la obligación del pago de dichos impuestos.

Cabe mencionar que la propia reforma contempló la incorporación de los artículos 28-A Ley del Impuesto al Valor Agregado y 15-A Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, lo cual creó la certificación en materia de IVA e IEPS, conocida comúnmente como CIVA.¹³

Problemática

Si bien es cierto que, a lo largo de los años, la CIVA, ha ayudado al Servicio de Administración Tributaria (SAT) a tener los controles necesarios para que las empresas IMMEX cumplan con sus obligaciones de pago, también es cierto que la obtención de la certificación ha sido cada vez más difícil para las empresas. Esto ha tenido como consecuencia directa que muchas de estas empresas dejen de operar, retrasen sus proyectos de importación¹⁴ temporal y se retrasen las inversiones, las cuales ayudan a sostener la economía del país, sumado a que al encarecer los costos operativos, también se encarecen los productos y servicios que estos ofrecen.¹⁵

El Servicio de Administración Tributaria ha justificado su actuar alegando que los artículos 15-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y 28-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado. A continuación, se muestra extracto de resolución en donde se argumenta por parte del Servicio de Administración Tributaria, que los citados artículos no contemplan los servicios mencionados en el presente documento, a continuación, se muestra una resolución emitida por el SAT con el objeto de ejemplificar:

Ahora bien, si bien es cierto que, la solicitante cuenta con un programa IMMEX bajo la modalidad servicios, también lo es que el mismo no corresponde a un proceso productivo y/o de prestación de servicios que elabore, transforme y/o repare en programas de maquila o de exportación, contrario con lo establecido en los artículos 28-A de la Ley del IVA y 15-A de la Ley del IEPS que indican que las personas que introduzcan bienes de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación, podrán aplicar un crédito fiscal consistente en una cantidad equivalente al 100% del Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios que deba pagarse por la importación de dichos impuestos, situación jurídica o de hecho, en la que no acredita estar la solicitante.

REQUERIMIENTO

Ilustración 1 Proporcionado por doctor Israel Díaz Escobar Sánchez

La propuesta de reforma que se plantea busca integrar a las empresas IMMEX servicios, que, si bien entran en la definición de empresas IMMEX, por la propia redacción de los citados artículos, les dejan fuera. Para evitar interpretaciones de la propia autoridad, se considera necesario la inclusión de los citados, ya que la actividad que realizan las empresas IMMEX de servicios son importantes para poder realizar las cadenas productivas y de valor que requieren las industrias nacionales y extranjeras que operan en nuestro país.

Con la intención de una mejor ilustración de la propuesta de reforma, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

Texto vigente	Propuesta de modificación
Artículo 15-A (...)	Artículo 15-A (...)
Sin correlativo.	<p>Artículo 15-B Las empresas manufactureras, maquiladoras y de servicios de exportación que realicen procesos industriales o de servicios a mercancías de exportación o para la prestación de servicios de exportación podrán hacerlos en las modalidades de:</p> <p>I.-Controladora de empresas, cuando en un mismo programa se integren las operaciones de manufactura de una empresa certificada denominada controladora y una o más sociedades controladas;</p> <p>II.-Industrial, cuando se realice un proceso industrial de elaboración o transformación de mercancías destinadas a la exportación;</p>

III.-Servicios, cuando se realicen servicios a mercancías de exportación o se presten servicios de exportación, únicamente para el desarrollo de las actividades que la Secretaría de Economía;

IV.- Albergue, cuando una o varias empresas extranjeras le faciliten la tecnología y el material productivo, sin que estas últimas operen directamente; y

V.-Terciarización, cuando una empresa certificada que no cuente con instalaciones para realizar procesos productivos realice las operaciones de manufactura a través de terceros.

Todos los antes mencionados podrán aplicar un crédito fiscal consistente en una cantidad equivalente a 100% del impuesto especial sobre producción y servicios que deba pagarse por la importación, el cual será acreditable contra el impuesto especial sobre producción y servicios que deba pagarse por las citadas actividades, siempre que obtengan una

	<p>certificación por parte del Servicio de Administración Tributaria. Para obtener dicha certificación, las empresas deberán acreditar que cumplen con los requisitos que permitan un adecuado control de las operaciones realizadas al amparo de los regímenes mencionados, de conformidad con las reglas de carácter general que al efecto emita dicho órgano.</p> <p>La certificación a que se refiere el párrafo anterior tendrá una vigencia de un año y podrá ser renovada por las empresas dentro de los treinta días anteriores a que venza el plazo de vigencia, siempre que acrediten que continúan cumpliendo con los requisitos para su certificación.</p> <p>El impuesto cubierto con el crédito fiscal previsto en este artículo, no será acreditable en forma alguna.</p> <p>El crédito fiscal a que se refiere este artículo no se considerará como ingreso acumulable para los efectos del impuesto sobre la renta.</p>
--	--

Texto vigente	Propuesta de modificación
Artículo 28-A. (...)	Artículo 28-A. (...)
Sin correlativo.	Artículo 28-B. Las empresas manufactureras, maquiladoras y de servicios de exportación que realicen procesos industriales o de servicios a mercancías de exportación o para la prestación de servicios de exportación

	<p>Las personas a que se refiere este artículo que no ejerzan la opción de certificarse, podrán no pagar el impuesto especial sobre producción y servicios por la introducción de los bienes a los regímenes aduaneros antes mencionados, siempre que garanticen el interés fiscal mediante fianza otorgada por institución autorizada, de conformidad con las reglas de carácter general que al efecto emita el Servicio de Administración Tributaria.</p>
--	---

podrán hacerlos en las modalidades de:

I.-Controladora de empresas, cuando en un mismo programa se integren las operaciones de manufactura de una empresa certificada denominada controladora y una o más sociedades controladas;

II.-Industrial, cuando se realice un proceso industrial de elaboración o transformación de mercancías destinadas a la exportación;

III.-Servicios, cuando se realicen servicios a mercancías de exportación o se presten servicios de exportación, únicamente para el desarrollo de las actividades que la Secretaría de Economía;

IV.- Albergue, cuando una o varias empresas extranjeras le faciliten la tecnología y el material productivo, sin que estas últimas operen directamente; y

V.-Terciarización, cuando una empresa certificada que no cuente con instalaciones para realizar

	<p>procesos productivos, realice las operaciones de manufactura a través de terceros;</p> <p>Todos los antes mencionados podrán aplicar un crédito fiscal consistente en una cantidad equivalente al 100% del impuesto al valor agregado que deba pagarse por la importación, el cual será acreditable contra el impuesto al valor agregado que deba pagarse por las citadas actividades, siempre que obtengan una certificación por parte del Servicio de Administración Tributaria. Para obtener dicha certificación, las empresas deberán acreditar que cumplen con los requisitos que permitan un adecuado control de las operaciones realizadas al amparo de los regímenes mencionados, de conformidad con las reglas de carácter general que al efecto emita dicho órgano.</p> <p>La certificación a que se refiere el párrafo anterior tendrá una vigencia de un año y podrá ser renovada por las empresas dentro de los treinta días anteriores a que venza el plazo de</p>
--	---

	<p>vigencia, siempre que acrediten que continúan cumpliendo con los requisitos para su certificación.</p> <p>El impuesto cubierto con el crédito fiscal previsto en este artículo, no será acreditable en forma alguna.</p> <p>El crédito fiscal a que se refiere este artículo no se considerará como ingreso acumulable para los efectos del impuesto sobre la renta.</p> <p>Las personas a que se refiere este artículo que no ejerzan la opción de certificarse, podrán no pagar el impuesto al valor agregado por la introducción de los bienes a los regímenes aduaneros antes mencionados, siempre que garanticen el interés fiscal mediante fianza otorgada por institución autorizada, de conformidad con las reglas de carácter general que al efecto emita el Servicio de Administración Tributaria.</p>
--	---

Ley del Impuesto al Valor Agregado

En virtud de lo anteriormente expuesto, se somete a la consideración del pleno la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por la que se adicionan los artículos 15-B de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y 28-B de la Ley del Impuesto al Valor Agregado

Primero. Se adiciona el artículo 15-B de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Artículo 15-B Las empresas manufactureras, maquiladoras y de servicios de exportación que realicen procesos industriales o de servicios a mercancías de exportación o para la prestación de servicios de exportación podrán hacerlos en las modalidades de:

- I. Controladora de empresas, cuando en un mismo programa se integren las operaciones de manufactura de una empresa certificada denominada controladora y una o más sociedades controladas;
- II. Industrial, cuando se realice un proceso industrial de elaboración o transformación de mercancías destinadas a la exportación;
- III. Servicios, cuando se realicen servicios a mercancías de exportación o se presten servicios de exportación, únicamente para el desarrollo de las actividades que la Secretaría de Economía;

IV. Albergue, cuando una o varias empresas extranjeras le faciliten la tecnología y el material productivo, sin que estas últimas operen directamente; y

V. Terciarización, cuando una empresa certificada que no cuente con instalaciones para realizar procesos productivos realice las operaciones de manufactura a través de terceros.

IV. Albergue, cuando una o varias empresas extranjeras le faciliten la tecnología y el material productivo, sin que estas últimas operen directamente.

V. Terciarización, cuando una empresa certificada que no cuente con instalaciones para realizar procesos productivos, realice las operaciones de manufactura a través de terceros.

Todos los antes mencionados podrán aplicar un crédito fiscal consistente en una cantidad equivalente a 100 por ciento del impuesto especial sobre producción y servicios que deba pagarse por la importación, el cual será acreditable contra el impuesto especial sobre producción y servicios que deba pagarse por las citadas actividades, siempre que obtengan una certificación por parte del Servicio de Administración Tributaria. Para obtener dicha certificación, las empresas deberán acreditar que cumplen con los requisitos que permitan un adecuado control de las operaciones realizadas al amparo de los regímenes mencionados, de conformidad con las reglas de carácter general que al efecto emita dicho órgano.

La certificación a que se refiere el párrafo anterior tendrá una vigencia de un año y podrá ser renovada por las empresas dentro de los treinta días anteriores a que venza el plazo de vigencia, siempre que acrediten que continúan cumpliendo con los requisitos para su certificación.

El impuesto cubierto con el crédito fiscal previsto en este artículo, no será acreditable en forma alguna.

El crédito fiscal a que se refiere este artículo no se considerará como ingreso acumulable para los efectos del impuesto sobre la renta.

Las personas a que se refiere este artículo que no ejerzan la opción de certificarse, podrán no pagar el impuesto especial sobre producción y servicios por la introducción de los bienes a los regímenes aduaneros antes mencionados, siempre que garanticen el interés fiscal mediante fianza otorgada por institución autorizada, de conformidad con las reglas de carácter general que al efecto emita el Servicio de Administración Tributaria.

Segundo. Se adiciona el artículo 28-B de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Artículo 28-B. Las empresas manufactureras, maquiladoras y de servicios de exportación que realicen procesos industriales o de servicios a mercancías de exportación o para la prestación de servicios de exportación podrán hacerlos en las modalidades de:

I. Controladora de empresas, cuando en un mismo programa se integren las operaciones de manufactura de una empresa certificada denominada controladora y una o más sociedades controladas;

II. Industrial, cuando se realice un proceso industrial de elaboración o transformación de mercancías destinadas a la exportación;

III. Servicios, cuando se realicen servicios a mercancías de exportación o se presten servicios de exportación, únicamente para el desarrollo de las actividades que la Secretaría de Economía;

IV. Albergue, cuando una o varias empresas extranjeras le faciliten la tecnología y el material productivo, sin que estas últimas operen directamente.

V. Terciarización, cuando una empresa certificada que no cuente con instalaciones para realizar procesos productivos, realice las operaciones de manufactura a través de terceros.

IV. Albergue, cuando una o varias empresas extranjeras le faciliten la tecnología y el material productivo, sin

que estas últimas operen directamente; y

V. Terciarización, cuando una empresa certificada que no cuente con instalaciones para realizar procesos productivos realice las operaciones de manufactura a través de terceros.

Todos los antes mencionados podrán aplicar un crédito fiscal consistente en una cantidad equivalente al 100 por ciento del impuesto al valor agregado que deba pagarse por la importación, el cual será acreditable contra el impuesto al valor agregado que deba pagarse por las citadas actividades, siempre que obtengan una certificación por parte del Servicio de Administración Tributaria. Para obtener dicha certificación, las empresas deberán acreditar que cumplen con los requisitos que permitan un adecuado control de las operaciones realizadas al amparo de los regímenes mencionados, de conformidad con las reglas de carácter general que al efecto emita dicho órgano.

La certificación a que se refiere el párrafo anterior tendrá una vigencia de un año y podrá ser renovada por las empresas dentro de los treinta días anteriores a que venza el plazo de vigencia, siempre que acrediten que continúan cumpliendo con los requisitos para su certificación.

El impuesto cubierto con el crédito fiscal previsto en este artículo, no será acreditable en forma alguna.

El crédito fiscal a que se refiere este artículo no se considerará como ingreso acumulable para los efectos del impuesto sobre la renta.

Las personas a que se refiere este artículo que no ejerzan la opción de certificarse, podrán no pagar el impuesto al valor agregado por la introducción de los bienes a los regímenes aduaneros antes mencionados, siempre que garanticen el interés fiscal mediante fianza otorgada por institución autorizada, de conformidad con las reglas de carácter general que al efecto emita el Servicio de Administración Tributaria.

Transitorios

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

Segundo. El Servicio de Administración Tributaria tendrá 90 días hábiles para hacer las modificaciones necesarias en su reglamentación.

Tercero. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá 90 días hábiles para hacer las modificaciones necesarias en su reglamentación.

Notas

1 México. Estadística del Programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación 2020, Datos al mes de diciembre. (2022, 8 septiembre). Recuperado 18 de octubre de 2022, de <https://www.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/578>

2 (Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, art. 15-A)

3 (Ley del Impuesto al Valor Agregado, art. 28-A)

4 Inegi. Banco de indicadores. Recuperado 18 de octubre de 2022, de <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?tm=0>

5 Inegi. Banco de indicadores. Recuperado 18 de octubre de 2022, de <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?tm=0>

6 Inegi, Programa de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación (IMMEX) - 2007 en adelante, 2022

7 Ídem.

8 Ídem.

9 Ídem.

10 Ídem.

11 Ídem.

12 Ídem.

13 Registro en el Esquema de Certificación de Empresas, Modalidad IVA e IEPS - Comercio exterior - Portal de trámites y servicios - SAT. Recuperado 18 de octubre de 2022, de

<https://www.sat.gob.mx/tramites/14661/obten-tu-registro-en-el-esquema-de-certificacion-de-empresas>

14 Hong, R. R. (2022, 19 septiembre). Integridad empresarial, cumplimiento y desarrollo. El Heraldo de Chihuahua | Noticias Locales, Policiacas, de MÃ©xico, Chihuahua y el Mundo. Recuperado 18 de octubre de 2022, de <https://www.elheraldodechihuahua.com.mx/analisis/integridad-empresarial-cumplimiento-y-desarrollo-8908670.html>

15 Ídem.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de octubre de 2022.

Diputado Salvador Caro Cabrera (rúbrica)