



31 OCT 2018

SE TRUZO A LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Indira de Jesús Rosales San Román  
SENADORA DE LA REPÚBLICA

**SENADOR MARTÍ BATRES GUADARRAMA  
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA  
SENADO DE LA REPÚBLICA  
P R E S E N T E**

23

**INDIRA DE JESÚS ROSALES SAN ROMÁN**, Senadora de la República de la LXIV Legislatura al Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 8°, numeral 1, fracción I; 164, numerales 1, 2 y 3; 169, y 172 párrafo 1, del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración del Pleno de esta Cámara, la presente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 1ºA DE LA LEY DEL IMPUESTO AL VALOR (Ley del IVA)**, al tenor de la siguiente:

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Es de suma importancia tratar un tema de gran impacto a las operaciones de comercio exterior, que si bien es cierto repercute directamente a los importadores y agentes aduanales que llevan a cabo el despacho de mercancía bajo el régimen de depósito fiscal, clave "A4", también lo es, que existen serias consecuencias perjudiciales a los puertos de todo toda la República y al país entero en materia de inversión.

En efecto, estas consecuencias negativas para el país se deben primordialmente a que se exige la retención del IVA en las enajenaciones o compraventas de mercancías dentro de un almacén general de depósito que se llevan a cabo bajo el régimen de depósito fiscal entre un proveedor extranjero y un comprador nacional,



## Indira de Jesús Rosales San Román

SENADORA DE LA REPÚBLICA

cuando por naturaleza propia de dicho régimen, y en términos del artículo 1-A de la ley del IVA, jamás se ha hecho la retención del IVA, pues se exime en forma expresa, cuando este impuesto se pague exclusivamente a la importación, y es el caso, pues en todas la extracciones se paga dicho impuesto, y con ello se evita una doble tributación de mercancía en depósito fiscal.

Bajo este orden de ideas, es evidente que el supuesto de hecho que genera el pago de un impuesto como lo es el IVA, se da exclusivamente cuando acontece una compraventa dentro del almacén general de depósito y no por el simple acto de asignarle a las mercancías un régimen aduanero como lo es el depósito fiscal.

Lo anterior, genera problemas graves de financiamiento para los importadores de mercancías, pues el monto de retención es muy alto, máxime para un régimen que no genera el pago de impuestos, siendo evidente que esta situación provocaría, que los proveedores extranjeros y los mismos importadores, ya no deseen utilizar los puertos de México como aduana de ingreso de sus productos, pues esta situación los obliga a hacer desembolsos muy altos que no realizan en otros puertos del mundo y deciden almacenar sus mercancías en lugares de Estados Unidos, y después ingresarla a México como definitiva.

Otras consecuencias son, que se eliminan maniobras, almacenajes, transportes, y demás servicios que significan ingresos para el Estado y además fuentes de trabajo, y no menos importante, lo es que la misma autoridad deja de percibir ingresos tales como el derecho de trámite aduanero, y costos de prevalidación y validación de pedimentos.



## Indira de Jesús Rosales San Román

SENADORA DE LA REPÚBLICA

A manera de referencia, conviene mencionar que la Ley Aduanera Vigente contempla diversos regímenes aduaneros, entre los cuales se encuentra el régimen de Depósito Fiscal. Es la mencionada Ley Aduanera, la que en su Artículo 119, define al régimen de depósito fiscal como “el almacenamiento de mercancías de procedencia extranjera o nacional en almacenes generales de depósito que puedan prestar este servicio en los términos de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y, además, sean autorizados para ello por las autoridades aduaneras.”

Este régimen es muy utilizado para introducir mercancía a territorio nacional como el acero, cobre, aluminio, por mencionar ejemplos, pero directamente de este régimen también se benefician la industria alimenticia, farmacéutica y automotriz. Por lo que respecta a esta última, cabe mencionar que el Tratado de Libre Comercio “USMCA” contempla diversos lineamientos que favorecen a la misma, sin embargo, esta la obligación de retener el IVA en las enajenaciones de mercancías dentro del almacén general de depósito al amparo del multicitado régimen no favorece a las operaciones de comercio exterior, siendo que las partes y componentes que se ingresan a territorio nacional son destinados a depósito fiscal.

Aunado a lo anterior, tenemos el antecedente de los beneficios que actualmente tienen las zonas económicas exclusivas, así como las empresas IMMEX, quienes ante el tema que implica el financiamiento de flujo efectivo, que deriva de la obligación de retener el IVA, es que se les otorgan beneficios fiscales importantes, como la exención total de dicho impuesto, sin que para ello exista una diferencia entre lo que es el régimen de depósito fiscal.

Bajo este contexto, y específicamente para la introducción de mercancía a territorio nacional, el régimen de depósito fiscal tiene claves de pedimento específicas a



## Indira de Jesús Rosales San Román

SENADORA DE LA REPÚBLICA

considerar: "Clave A4" para introducir las mercancías al Almacén General de Depósito Autorizado y "Claves G1 y C3" para importar definitivamente mercancía, si son de procedencia extranjera.

Ahora bien, es importante señalar que una de las particularidades que tiene inherente el régimen de Depósito Fiscal, es que se efectúa una vez que han sido determinados los impuestos al comercio exterior, así como las cuotas compensatorias, sin que los impuestos sean pagados hasta que la mercancía es importada definitivamente al territorio nacional o es exportada definitivamente a su destino en el extranjero; incluso, los contribuyentes que utilizan este régimen, pueden mantener almacenadas las mercancías el tiempo que lo consideren pertinente, en tanto subsista el contrato de almacenaje y se retribuya el servicio.

Otras de las ventajas que este régimen aduanero proporciona al importador o exportador son:

- Que la mercancía puede ser importada o exportada de forma parcial o total, haciendo con esto, que el pago de impuestos al comercio exterior y el Derecho de Trámite Aduanero, sean pagados hasta el retiro de la mercancía del almacén.
- Que la mercancía puede ser sometida a procesos de etiquetado, marbeteo, empaquetado, examen, toma de muestras, entre otros, dentro del mismo Almacén, siempre que no se altere o modifique su naturaleza o las bases para el cálculo de impuestos al comercio exterior.
- Que el importador o exportador pueden desistir de este régimen, en caso de que así lo decidan, retornando las mercancías a su lugar de procedencia o integrándolas al mercado nacional de nueva cuenta, sin que les ocasione costos por el pago de impuestos, pagando



## Indira de Jesús Rosales San Román

SENADORA DE LA REPÚBLICA

únicamente las tarifas de almacenamiento y manejo de mercancías determinadas por el almacén.

- Que el importador o exportador puede realizar importaciones temporales para efectos de maquila o transformación, así como participar con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

En la mayoría de las aduanas marítimas, este régimen se ha convertido en una pieza fundamental para fortalecer la relación comercial entre proveedores extranjeros y compradores nacionales, permitiendo a las empresas mexicanas contar con inventarios suficientes más cerca de su procesamiento o consumo final.

Ahora bien, ya referidas las generalidades e importancia de este régimen, es importante abordar la problemática que deriva de unos requerimientos realizados por la Administración Central, donde solicita a diversos contribuyentes usuarios del régimen en trato, le demuestren el haber retenido el IVA al momento de enajenar o vender mercancía dentro del Almacén General de Depósito autorizado, hecho que sin duda alguna, generaría una contraposición a lo dispuesto por la propia Ley del IVA e incitaría a una doble retención del IVA.

Abundando en la problemática que motiva la presente propuesta, la Ley del IVA contempla en su artículo 1-A, primer párrafo, fracción III, la excepción de retener y luego enterar el impuesto al valor agregado, tratándose de importaciones sujetas al multicitado régimen aduanero:

*“Artículo. 1-A.- Están obligados a efectuar la retención del impuesto que se les traslade, los contribuyentes que se ubiquen en alguno de los siguientes supuestos:*

*“(…)*



## Indira de Jesús Rosales San Román

SENADORA DE LA REPÚBLICA

*“III.- Sean personas físicas o morales que adquieran bienes tangibles, o los usen o gocen temporalmente, que enajenen u otorguen residentes en el extranjero sin establecimiento permanente en el país.*

*“No efectuarán la retención a que se refiere este artículo las personas físicas o morales que estén obligadas al pago del impuesto **exclusivamente por la importación de bienes.**”*

De la anterior transcripción se desprende de manera general la obligación de retener el impuesto al valor agregado que se les traslade y se ubique en los supuestos citados. Luego, posicionados en la fracción III del dispositivo legal en comento, vemos que trata de los bienes tangibles. El supuesto citado en el primer párrafo contiene a su vez variantes, a saber:

*a). - Obligación para aquellas personas que adquieran un bien tangible.*

*b). - Obligación para aquellas personas que usen temporalmente un bien tangible.*

*c). - Obligación para aquellas personas que gocen temporalmente el bien tangible.*

*Cualquiera de estos sujetos debe haber celebrado la enajenación u otorgamiento, según el caso, con un residente en el extranjero que no tenga establecimiento permanente en el país.*

Hasta aquí, quedaría aparentemente resuelto el problema, sin embargo; falta una parte indispensable para desvanecer lo observado por la autoridad: la parte de la importación y su régimen aduanero.

Como han corroborado, en el mismo texto legal el legislador dispuso con suma claridad, específicamente en el antepenúltimo párrafo la excepción tratándose de importaciones de bienes. Esta es una excepción contenida en la Ley del Impuesto al Valor Agregado, precisamente consiste en que no se está obligado a la retención de la que versa el artículo analizado, es decir, la retención del impuesto al valor agregado, para aquellas personas físicas o morales en la importación de bienes.



Indira de Jesús Rosales San Román  
SENADORA DE LA REPÚBLICA

Lo anterior, contiene una lógica jurídica, puesto que el impuesto al valor agregado solo se paga en caso de importaciones definitivas, acorde a lo dispuesto por el artículo 25 de dicha Ley, en donde se atiende a dos supuestos en los que no se pagan impuestos:

- 1. Cuando la importación no llega a consumarse, y,*
- 2. Cuando la importación es temporal, ya sea retornándose al extranjero o simplemente transiten por territorio nacional.*

Así las cosas, es de suponerse que en un primer momento se introdujo mercancía a territorio nacional a un régimen de depósito. En este tipo de régimen es una importación que no llega a consumarse, puesto que solamente se determinan los impuestos al comercio exterior, más no se entera el impuesto, ni se puede disponer libremente del bien, concretándose a quedarse sólo en depósito, como lo establece el primer párrafo del artículo 119 de la Ley Aduanera.

La actuación de la Autoridad Central, para requerir la retención del IVA a los diversos contribuyentes que se ubican en el supuesto señalado, se basa en un criterio u oficio que legalmente no tiene relevancia jurídica, frente a las disposiciones de la Ley del IVA, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, pues jerárquicamente hablando en términos constitucionales, no tiene ninguna fuerza legal obligatoria, por el principio de jerarquía de leyes.

El impuesto al valor agregado sólo se paga en caso de importaciones definitivas acorde a lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en donde se atiende a dos supuestos en los que no se pagan impuestos:

- 1. Cuando la importación no llega a consumarse, y,*
- 2. Cuando la importación es temporal, ya sea retornándose al extranjero o simplemente transiten por territorio nacional.*



## Indira de Jesús Rosales San Román

SENADORA DE LA REPÚBLICA

Así las cosas, es de suponerse que en un primer momento se introdujo mercancía a territorio nacional a un régimen de depósito. En el régimen aduanero de depósito es una importación que no llega a consumarse, puesto que solamente se determinan los impuestos al comercio exterior más no se entera el impuesto, ni se puede disponer libremente del bien, concretándose a quedarse sólo en depósito, como lo establece el primer párrafo del artículo 119 de la Ley Aduanera.

No hay que perder de vista, que la naturaleza de este tipo de régimen, como su propio nombre lo indica es primordialmente para que la mercancía quede en depósito, no llega a consumarse en definitiva la importación, puesto que se queda en un almacén autorizado por las autoridades hacendarias, por ello el IVA se debe pagar cuando se extrae la mercancía para su importación.

El modus operandi del depósito fiscal permite al importador incorporar bienes al territorio nacional con la suspensión del pago de impuestos, lo cual le da la oportunidad de venderlos o destinarlos a la economía del país sin el previo desembolso de dinero, hasta que las mercancías sean extraídas del almacén mediante el pedimento de extracción correspondiente.

Así, las mercancías podrán retirarse total o parcialmente para su importación o exportación pagando previamente los impuestos al comercio exterior y el derecho de trámite aduanero, para lo cual deberán optar al momento del ingreso de la mercancía al depósito fiscal, si la determinación del importe a pagar se actualizará en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación o conforme a la variación cambiaria que hubiere tenido el peso frente al dólar de los Estados Unidos de América, durante el período comprendido entre la entrada de las mercancías al territorio nacional, de conformidad con los supuestos de causación establecidos en el artículo 56 de la Ley Aduanera, o al almacén en el caso de exportaciones, y su





Indira de Jesús Rosales San Román  
SENADORA DE LA REPÚBLICA

retiro del mismo; así como pagar previamente las demás contribuciones y cuotas compensatorias que, en su caso, correspondan.

Bajo ese tenor, debemos entonces entender que al sujetarnos al régimen aduanero de depósito fiscal solo existe la determinación, más no el pago del tributo.

Ahora bien, para que se consideren definitivamente importadas las mercancías, éstas pueden ser retiradas del almacén fiscal y es hasta entonces cuando se pagan todos los impuestos, como lo indica el artículo 120, fracción I y segundo párrafo de la Ley Aduanera.

En conclusión, estamos ante un grado de excepción que hace la Ley del Impuesto al Valor Agregado, que en un estado de derecho no puede tomarse de manera aislada y debe vincularse a los preceptos de la ley especial, para determinar en justicia que el comprador en depósito fiscal no está obligado a retener un impuesto, a pesar de que la compra venta se realizó en territorio nacional.

Únicamente está obligado a pagarlo una vez que se importa la mercancía, extrayéndola del depósito fiscal, habida cuenta que el importador a régimen de depósito fiscal determina el impuesto más no lo entera al fisco.

Como se mencionó anteriormente, el exigir la retención del IVA, hace evaluar y considerar a los proveedores extranjeros, utilizar bodegas y centros de distribución en los EE.UU., lo que repercute negativamente en la economía de los puertos mexicanos, ya que se dejan de obtener ingresos de los arribos de buques, muellaje, almacenaje, maniobras, fletes terrestres y de más servicios dentro del territorio nacional, generando más desempleo y un incremento en el precio del producto final.



Por lo anteriormente expuesto y fundado, presento ante esta soberanía la siguiente iniciativa con:

**PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 1ºA DE  
LA LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO**

**Artículo Único:** Se reforma el segundo párrafo del artículo 1ºA de la Ley del Impuesto AL Valor Agregado, para quedar como sigue:

**Artículo 1o.-A.- ...**

**I. a IV...**

No efectuarán la retención a que se refiere este artículo las personas físicas o morales que estén obligadas al pago del impuesto ~~exclusivamente~~ por la importación de bienes. **Tampoco existirá obligación de retener el IVA, en las enajenaciones a que se refiere este artículo, tratándose del régimen de Depósito Fiscal, y del Recinto Fiscalizado Estratégico, siempre que se den los siguientes supuestos:**

- A) Que la enajenación de las mercancías de comercio exterior se lleve a cabo dentro del almacén general de depósito en el régimen de depósito fiscal, o en su caso, el recinto fiscalizado estratégico, siempre y cuando se trate de ventas de primera mano, y el plazo de permanencia de las mercancías en dichos recintos no exceda de dos años a partir de su ingreso, y**



Indira de Jesús Rosales San Román

SENADORA DE LA REPÚBLICA

- B) Cuando se trate de enajenaciones que se hayan efectuado antes de que se verifique la introducción de las mercancías a territorio nacional, se compruebe con los contratos y acuerdos correspondientes los términos de la compra-venta, aun y cuando las facturas se expedían con fecha posterior.

\*\*\*

### TRANSITORIOS

**ÚNICO:** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ATENTAMENTE

*Dado en el salón de sesiones del Pleno del Senado de la República, a los treinta días del mes de octubre del año dos mil dieciséis.*

ASUNTO:  
INIC. ART. 1 LET DEL IMPUESTO AL VALOR

FECHA:  
31/10/18

| NOMBRE  | FIRMA  |
|---|--|
| Julen R.  |    |
| Gina Andrea Cruz<br>Blackledge.                   |   |
| Juan Antonio Martin del<br>Campo Martin del Campo |    |
| María Guadalupe Saldaña<br>Cesneros               |   |
| Raúl Paz A.                                       |  |
| Kaua López Rabada                                 |  |
| Ismael García<br>Cabeza de Vaca.                  |  |
| Alejandra Noemi<br>Reynoso Sánchez                |  |
| Claudio Anaya Noya                                |  |