

INICIATIVA QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 2º.-A Y 9º. DE LA LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO, A CARGO DEL DIPUTADO SERGIO MAYER BRETÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Quien suscribe, Sergio Mayer Bretón, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa proyecto de decreto que reforma los artículos 2o.-A y 9 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en materia de tratamiento fiscal de la enajenación de libros, revistas y publicaciones periódicas , al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Dicta el artículo 25 constitucional¹ que al “Estado le corresponde la rectoría del desarrollo nacional”, esta facultad se expresa de acuerdo a la Suprema Corte de la siguiente forma:

Rectoría económica del Estado en el desarrollo nacional. El artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no otorga a los gobernados garantía individual alguna para exigir, a través del juicio de amparo, que las autoridades adopten ciertas medidas, a fin de cumplir con los principios relativos a aquella.

El citado precepto establece esencialmente los principios de la rectoría económica del Estado para garantizar el crecimiento económico del país, lo que se lograra? mediante acciones estatales que alienten a determinados sectores productivos, concedan subsidios, otorguen facilidades a empresas de nueva creación, concedan estímulos para importación y exportación de productos y materias primas y sienten las bases de la orientación estatal por medio de un plan nacional ; sin embargo, no concede garantía individual alguna que autorice a los particulares a exigir, a través del juicio de amparo, que las autoridades adopten ciertas medidas para cumplir con tales encomiendas constitucionales, pues el pretendido propósito del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dirige a proteger la economía nacional mediante acciones estatales fundadas en una declaración de principios contenida en el propio precepto de la Ley Fundamental.

Tesis de jurisprudencia 1/2009.—Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del catorce de enero de dos mil nueve.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, febrero de 2009, página 461, Segunda Sala, tesis 2a./J. 1/2009; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 826. (énfasis añadido)

Esto supone que el Estado deberá conducir una política que pueda alentar el crecimiento sostenido de las diversas ramas económicas, a través de acciones afirmativas, las cuales deberán ser objetivas y relacionadas con el estado de las cadenas de valor que conforman la economía nacional.

Sin duda, cuando se habla de bienes culturales que además tienen una participación económica en el país, el tema resulta complejo, ya que por una parte se debe cumplir con lo estipulado en el artículo 4o. constitucional² relativo al derecho a la cultura y los bienes culturales, ampliando las posibilidades para que no sea la condición económica la que defina el tipo de bienes a los que las personas tendrán acceso. Pero por el otro no debemos olvidar que los algunos bienes culturales, como el libro y las publicaciones impresas forman parte de una cadena de valor, que debe brindar certeza económica y jurídica a todos sus integrantes de igual manera.

Esta certeza jurídica tiene amplitud sobre la aplicación de las leyes fiscales, a través de los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad, señalados en la fracción IV del artículo 31³ de la Constitución Federal, que nuevamente recurriendo a la interpretación del texto legal, dado por el Poder Judicial de la Federación se lee lo siguiente:

Proporcionalidad y equidad tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, constitucional. El artículo 31, fracción IV, de la Constitución establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativa superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos. Expresado en otros términos, **la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente, conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto, no sólo en cantidad, sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos.** El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etc., debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables, de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. **La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.**⁴

Este es el contexto donde deben situarse los contribuyentes de cualquier cadena de valor debe otorgarles la garantía de los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad, sin embargo, en el caso que atañe a la Iniciativa, como lo es la industria editorial, no se cumple, dado un tratamiento fiscal distinto en cuanto al impuesto al valor agregado se refiere, tal como se lee:

“En el caso de los libros, periódicos y revistas encontramos un claro ejemplo de una distorsión en la cadena productiva, pues los libros enajenados por el editor están sujetos al 0 por ciento (artículo 2o.-A, fracción I, inciso i, de la LIVA). Sucede que la enajenación que hace una persona distinta está exenta de impuesto; es decir; la de un distribuidor de libros, no puede acreditar el IVA que le fue trasladado para su actividad (vehículos, combustible, locales, mobiliario, electricidad, etcétera), con lo cual termina incluyéndolos en el precio final del producto. Nuevamente, estamos ante una exención que pretende dar un beneficio a los consumidores de estos bienes, pero que resulta nocivo por la distorsión económica y por el nulo beneficio al consumidor final”⁵

Esta distorsión ha tenido una serie de revisiones con la finalidad de darle certeza a los contribuyentes que intervienen en esta cadena, así el Poder Judicial de la Federación se ha visto en la necesidad de establecer criterios para la correcta aplicación de esta normativa, en particular conceptualizando ampliamente el precepto “que editen los propios contribuyentes” de donde se desprende lo siguiente:

Edición de libros, periódicos y revistas. Qué? debe entenderse por “que editen los propios contribuyentes” (interpretación del inciso i), fracción i del artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado). El numeral señalado establece que el impuesto al valor agregado se calculara? aplicando la tasa del 0 por ciento cuando se realice la enajenación de libros, periódicos y revistas, que “editen los propios contribuyentes”, frase que debe interpretarse partiendo de lo dispuesto por los artículos 124 y 125 de la Ley Federal del Derecho de Autor, de

los que se infiere que un editor es aquella persona que selecciona o concibe una edición y realiza por sí? o a través de terceros su elaboración, esto es, permite que otras personas intervengan en el proceso de edición, especificando que la impresión de un libro es una de las fases del procedimiento editorial. Ahora bien, dado que la intención del legislador al adicionar el inciso i) en análisis fue otorgar seguridad jurídica a los editores de libros y periódicos que enajenen dichos bienes permitiendo que puedan recuperar los pagos del impuesto por la vía de la devolución que hacen a quienes les compran bienes o servicios, entonces debe interpretarse la hipótesis que prevé el inciso citado de manera que el editor al poder auxiliarse de otras personas, ya sean físicas o morales, para efectuar la edición de libros, periódicos y revistas, a la enajenación que realice de éstos se le aplicara? la tasa mencionada.

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito.⁶

Considerando lo anterior tenemos al menos tres tipos de contribuyente en la cadena de valor de la industria editorial, los cuales tienen distinto tratamiento fiscal, respecto a la LIVA, para la enajenación del producto tal como se observa continuación.

Editor	Impresor	Distribuidor
Tasa 0%	Tasa 0%	Exento
Artículo 2º - A, fracción I inciso i) LIVA	Artículo 2º - A, fracción I inciso i) LIVA	Artículo 9 Fracción III LIVA
Puede solicitar Devolución de IVA que acredita mediante sus compras y gastos.	Puede solicitar Devolución de IVA que acredita mediante sus compras y gastos	NO Puede solicitar Devolución de IVA que acredita mediante sus compras y gastos
Presenta declaraciones del IVA e informativas de operaciones con terceros.	Presenta declaraciones del IVA e informativas de operaciones con terceros	NO Presenta declaraciones del IVA e informativas de operaciones con terceros

Como puede observarse no se tiene una equidad y proporcionalidad dentro del régimen del impuesto al valor agregado, lo que como ya se ha señalado ese costo de IVA que no se puede acreditar al final de la cadena, lo resiente principalmente el distribuidor, dado que tampoco puede disponer de un margen de precio, derivado de las disposiciones contenidas en la Ley para el Fomento para Lectura y el Libro, que disponen un precio único para los libros, donde se omite al distribuidor como parte de la “cadena productiva del libro”,⁷ siendo una parte fundamental ya que a través de sus servicios, las personas adquieren y tienen la posibilidad de acceder a este bien cultural en sus comunidades, sin la existencia de los distribuidores y vendedores finales, los libros no tendrían una salida de mercado y son precisamente las librerías quienes absorben el costo de inventarios y distribución.

El precio único de libro, es una política que surge en la teoría para darle al consumidor la oportunidad de adquirir el producto al mismo precio en los distintos puntos de distribución; tenía la intención inicial de regular el mercado, en beneficio de los lectores, tal como lo expresa la propia ley:

Artículo 22. Toda persona física o moral que edite o importe libros estará obligada a fijar un precio de venta al público para los libros que edite o importe. El editor o importador fijará libremente el precio de venta al público, que regirá como precio único.

Artículo 26. Los vendedores de libros podrán aplicar precios inferiores al precio de venta al público mencionado en el artículo 22 de la presente Ley, cuando se trate de libros editados o importados con más de dieciocho meses de anterioridad, así como los libros antiguos, los usados, los descatalogados, los agotados y los artesanales.⁸

Esta disposición tiene un efecto directamente proporcional en la economía de las librerías, puesto que tienen que ajustar sus costos con un precio pre-establecido por el editor para su venta al público y en ese margen de utilidad, deben absorber los costos derivados de la inequidad respecto al impuesto al valor agregado.

Es natural que se tenga un impacto económico al incorporar realmente a los distribuidores, a la “cadena productiva del libro”, reformando su régimen fiscal a la tasa 0 por ciento del IVA, el cual se analiza a continuación.

La propuesta de ley tiene como objetivo incentivar el número de lectores a nivel nacional, ya que las ganancias obtenidas fomentan prácticas de mercado a favor de la sociedad para establecer más librerías en los estados de la República. De acuerdo al reporte de la Asociación de Librerías de México “(...) el 31 por ciento de librerías se centra en la Ciudad de México, mientras tanto estados como Nayarit, Baja California Sur, Colima, Tlaxcala o Oaxaca, tienen cada uno menos de 8 librerías.”

Como se marca en el argumento anterior, las centralizaciones de las librerías implican indirectamente un trato discriminatorio y diferenciado a nivel nacional y en contra parte, esta medida incita la apertura de nuevas librerías en diferentes estados de la República, para que todos los mexicanos accedan a sus derechos culturales.

La modificación a la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA), de tasa cero, no causa un desajuste a las finanzas públicas; según datos de la Asociación de Librerías de México del producto interno bruto (PIB) del impuesto al valor agregado (I.V.A) al libro sólo se recauda el 0.000000000009 por ciento. Además que dicho impuesto quedaría compensado con el pago de impuesto sobre la renta (I.S.R.) de la creación de nuevas librerías, que se pronostica en un mínimo de 8 meses.

El régimen fiscal del libro resulta injusto a comparación de otros bienes y servicios; es el caso de las botanas y el pan dulce que si bien no se les grava IVA, pagan un impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) de tan sólo el 8 por ciento, esto deriva una política fiscal que promueve el consumo de alimentos altos en azúcares, en lugar de estimular bienes que apoyan la formación cultural de este país.

El principal beneficiado de dicha modificación a la ley será el ciudadano, el cual ya no absorberá la carga fiscal que tiene el libro del 16 por ciento; la carga la absorbe la librería. El ciudadano se verá beneficiado al existir una cadena de libro más sana y con más y mejores espacios culturales. Dicha contribución pasará directamente a la industria editorial en el momento de la apertura de nuevas librerías, las creaciones de estas generarán nuevos empleos; provocando el aumento del ISR a la federación.

De acuerdo con el Grupo de Economistas y Asociados (GEA), en materia de IVA, el sistema tributario mexicano permite tratamientos especiales en los bienes y servicios que se encuentran en tasa 0 por ciento, los bienes y servicios exentos y el régimen de pequeños contribuyentes (Repecos).

La diferencia entre la tasa cero y exento consiste en que los bienes y servicios a tasa 0 por ciento no incorporan en su precio al IVA. Además, el IVA pagado en los insumos requeridos para producir estos bienes, les es devuelto a los productores. Así el SAT les devuelve a los productores de bienes, a tasa 0 por ciento el IVA que pagaron.

En el caso de los bienes exentos, su precio si incorpora una parte del IVA, esto se debe a que, en la medida que estos bienes se encuentren exentos, es decir, no cobran IVA en la venta al consumidor nacional, el costo de producirlos sí incluye IVA por que el IVA pagado no les es devuelto a los productores, como sí ocurre en el caso de la tasa 0 por ciento.

De esta manera la principal diferencia entre tasa 0 por ciento y exentos consiste en el IVA incorporando en los costos de producción, en la tasa 0 por ciento el IVA es devuelto por la autoridad hacendaria, mientras que en los bienes exentos no se produce la devolución.

En este contexto, las actividades comerciales de las librerías de México están gravadas y su gasto fundamental compra de libros está exenta de IVA. De esta manera, el IVA no se toma en cuenta cuando las librerías realizan el cálculo de este impuesto, (pero si el cálculo del ISR). En el momento que las librerías realizan un gasto que si se encuentra gravado (diferente de libros), lo pueden deducir de la base gravable del ISR por el porcentaje que representa esos gastos (con IVA) de los gastos totales.

De acuerdo con la información de los Censos Económicos 2014 elaborados por el Inegi, la estructura de costos de las librerías muestra que 84 por ciento de los costos totales directos del sector es la adquisición de los libros a editoriales mexicanas o extranjeras. Por definición estos gastos no pueden ser deducidos ante el SAT, lo que coloca a las librerías en una posición de desventaja frente a otros sectores de actividad. De facto este hecho implica que las librerías tienen un costo entre 12 por ciento y 16 por ciento superior a cualquier otro establecimiento comercial de México en la medida que no les es permitido acreditar el IVA de los servicios e insumos utilizados en la comercialización del libro.

Impactos en la recaudación fiscal

Los Censos Económicos elaborados por el Inegi correspondientes al 2014 registran gastos totales de las librerías en México por 6,092 millones de pesos en ese año, con un gasto total de las librerías en libros de 5,109 millones de pesos. Lo anterior implicó una erogación extraordinaria por parte de las librerías del Gobierno Federal por 147 millones de pesos. Esta cifra se deriva de un IVA trasladable total de 170.5 millones, de los cuales solo 29.4 millones pueden ser deducidos dado el coeficiente de deducibilidad implícito en la operación de 17.3 por ciento.

El cambio de régimen para los libros en México de “exentos” a tasa cero implicaría, por una parte, una reducción recaudatoria anual para el Gobierno Federal de 140 millones (2014); cantidad que se compensaría parcialmente por un mayor pago de ISR de las propias librerías al generar un mayor margen de utilidad sobre ventas y una mayor actividad de librerías en el país.

De acuerdo con la información de la ALMAC, el margen de utilidad de las librerías asciende a 6.5 por ciento para librerías chicas, 7.2 por ciento para librerías medianas y 8.1 por ciento para librerías grandes. La posibilidad para las librerías en México de deducir el total de los gastos de IVA diferentes de libros, implicaría un aumento de sus pagos de ISR de 5.5 por ciento para librerías chicas, 6.5 por ciento para librerías medianas y 7.1 por ciento para librerías grandes.

A nivel agregado, la pérdida de ingresos para el Gobierno Federal alcanzaría 140 millones de pesos anuales, que se compensarían con un efecto directo de 42 millones de pesos por concepto de mayor pago de ISR de las librerías en funcionamiento y aproximadamente 20 millones de pesos adicionales por un número mayor de librerías en el mediano plazo.

Dado lo anterior se considera pertinente presentar el siguiente cuadro comparativo del Proyecto de Decreto:

Ley del Impuesto al Valor Agregado:

Dice	Debe Decir
Artículo 2o.-A.- ... I.- ... a) a h) ...	Artículo 2o.-A.- ... I.- ... a) a h) ...
i).- Libros, periódicos y revistas, que editen los propios contribuyentes. Para los efectos de esta Ley, se considera libro toda publicación, unitaria, no periódica, impresa en cualquier soporte, cuya edición se haga en un volumen o en varios volúmenes. Dentro del concepto de libros, no quedan comprendidas aquellas publicaciones periódicas amparadas bajo el mismo título o denominación y con diferente contenido entre una publicación y otra.	i).- Libros, periódicos y revistas. Para los efectos de esta Ley, se considera libro lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley Federal del Derecho de Autor.
...	...
...	...
II. a IV. ...	II. a IV. ...
Artículo 9º. ... I. y II. ...	Artículo 9º. ... I. y II. ...
III.- Libros, periódicos y revistas, así como el derecho para usar o explotar una obra, que realice su autor.	III.- El derecho para usar o explotar una obra, que realice su autor.
IV a IX. ...	IV a IX. ...

Es por lo anteriormente expuesto y con fundamento legal en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, que se somete a la consideración de esta honorable asamblea popular el siguiente:

Denominación de proyecto de decreto

Proyecto de decreto que reforma los artículos 2o.-A y 9 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en materia de tratamiento fiscal de la enajenación de libros, revistas y publicaciones periódicas.

Texto normativo propuesto

Único. - Se reforman el inciso i) de la fracción I del artículo 2o.-A y la fracción III del artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado para quedar como sigue:

Artículo 2o.-A. ...

I. ...

a) a h) ...

i) Libros, periódicos y revistas. Para los efectos de esta Ley, se considera libro **lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley Federal del Derecho de Autor.**

...

...

II. a IV. ...

Artículo 9o. ...

I. y II. ...

III.- **El** derecho para usar o explotar una obra, que realice su autor.

IV a IX. ...

Transitorio

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

Notas

1 **Artículo 25** . Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Reforma DOF: 05-06-2013.

2 Artículo 4o.: ...

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Reforma DOF: 30-04-2009

3 Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I. a III. ...

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Reforma DOF: 29-01-2016.

4 Pleno. Séptima Época. Apéndice de 1995. Tomo I, Parte SCJN, Página 256, disponible en:

https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/389/389_728.pdf

5 Domínguez Crespo, César A, “El impuesto al valor agregado y los derechos humanos: principio de capacidad económica como derecho y garantía”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pagina 125. Disponible en:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4259/6.pdf>

6 2000784. VI.1o.A.27 A (10a.). Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro VIII, mayo de 2012, página 1917.

7 **Artículo 2o.:** Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

...

Cadena productiva del libro: Conjunto de industrias que participan en los diversos procesos de producción del libro, y está conformada por la de la celulosa y el papel, la de las artes gráficas y la editorial. En la de artes gráficas se incluye la participación de los que brindan servicios editoriales, los impresores y los encuadernadores que reciban sus ingresos en más de un ochenta por ciento de los trabajos relacionados con el libro y la revista.

Ley de Fomento para la Lectura y el Libro, DOF: 24-07-2008.

8 Íbid.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de septiembre de 2019.

Diputado Sergio Mayer Bretón (rúbrica)