Que reforma el artículo 8o. de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, a cargo del diputado Óscar González Yáñez, del Grupo Parlamentario del PT

**Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público para dictamen**

El suscrito, diputado federal, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un inciso d) a la fracción III del artículo 8 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Exposición de Motivos

Las variantes de nuevos juegos y sorteos parecen ilimitadas. La tecnología, la digitalización de la vida cotidiana, las telecomunicaciones han creado posibilidades insospechadas para universalizarlos. La apuesta y el sorteo son vinculados a las actividades más inverosímiles. Tan sólo la publicidad ha convertido al sorteo en uno de sus atractivos fundamentales. En última instancia, comprar con la finalidad de participar en una rifa es otra manera de apostar.

Las variedades de la fortuna se multiplican día con día. Algunos juegos son espectaculares. Otros siguen siendo privados y de mesa. Contrastan los juegos estrictos de azar con los que exigen ciertas habilidades. Las apuestas de salón con las que se llevan a cabo en los estadios deportivos.

Juegos que se practican por un solo individuo y los que requieren de un grupo de jugadores. Es innegable que en Iberoamérica, el juego y las apuestas no han hecho distinción ideológica ni social; abarcan a todos los sectores por igual. Se juega y apuesta en la familia, el grupo de amistades y la oficina. Hay juegos lícitos, pero también existen de trasgredir lo ilícito. Sin embargo, la mayoría se juegan como un simple pasatiempo.

Por otro lado, cada vez abundan más los sorteos informales. En escuelas, oficinas o incluso entre particulares, la rifa de un televisor, una cámara fotográfica, una bicicleta o un radio permite hacerse de fondos rápidos, sobre todo en épocas de crisis. Por su parte, el sorteo formal ha invadido el mundo de las promociones comerciales. El derecho a participar en una rifa de un mito lujoso o un viaje extravagante a cambio de comprar una mercancía o adquirir un servicio ha pasado a formar parte cotidiana de la cultura comercial. Hay grandes almacenes en que se puede participar –según el monto de la compra- en ofertas como el “ráscale”. Al “rascar” el boleto se adquiere el derecho a un descuento especial en la mercancía de 10 por ciento, 20 por ciento o incluso 100 por ciento.

Por otro lado, ante la proliferación de sitios nacionales y extranjeros de Internet no autorizados por los organismos estatales reguladores de la actividad lúdica en México, en los que se ofrecen juegos de azar, debe tomarse en cuenta que los mismos, en caso de posibilitar o permitir la participación en juegos de azar y apuestas e invadir la jurisdicción de los entes reguladores de la actividad, constituyen una nueva modalidad de juego clandestino en México, en consecuencia, esta oferta ilegal de juegos no cuenta con las garantías y avales que presta el Estado para garantizar su transparencia y el cobro de los premios; la explotación y comercialización de juegos de azar a través de Internet realizada por las personas físicas y/o jurídicas responsables de esta oferta ilegítima, no realiza ningún aporte a la comunidad, eludiendo la normativa vigente en materia fiscal; estas organizaciones ilícitas no velan por el cumplimiento de ninguna política de juego responsable y, a diferencia del juego oficial, el producido del juego ilegal no regresa a la comunidad en ayuda social.

En este contexto, hoy la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, enfrenta un nuevo escenario que le resta competitividad en el mercado, la institución se encuentra en una situación muy complicada porque se ha enfrentado a mayor competencia en un plano de desigualdad e inequidad, pues mientras los operadores privados se rigen exclusivamente por las leyes del mercado, la Lotería Nacional se encuentra sujeta además al marco jurídico del sector público.

Debe destacarse que conforme a su Ley Orgánica, el objeto de la Lotería Nacional es apoyar económicamente las actividades a cargo del Ejecutivo Federal en el campo de la asistencia pública, destinando, mediante su entero a la Tesorería de la Federación, y consecuente incorporación a la Hacienda Pública, los recursos que obtiene mediante la celebración de sorteos con premios en efectivo, una vez deducidos el monto de los premios, reintegros y gastos de administración, así como el importe que se asigne para formar e incrementar las reservas y garantías correspondientes.

Esto debe aparejar que la ley permita a los órganos de dirección del Organismo los márgenes de libertad de operación suficientes para responder con oportunidad y pertinencia a las necesidades impuestas por las relaciones comerciales y sociales de la Institución, sin perjuicio de inscribirse en el marco legal al que está sujeto todo ente público y, en particular, como lo es el caso, cuando tiene por objeto la asistencia pública.

La Lotería Nacional, que originalmente tuvo el monopolio de los sorteos en México y de los recursos para la asistencia pública, tiene que enfrentar mayor competencia tanto de particulares como de opciones que ni siquiera son legales, de sorteos y de juegos que se manejan de manera clandestina e ilegal en el país.

Entre los principales competidores que se apropian del mercado destacan las loterías instantáneas, como los famosos “rascaditos” privados, que operan con y sin autorizaciones, además de los juegos clandestinos que se practican en algunos estados de la república, sobre todo en ferias errantes.

En este mercado, los operadores privados se han convertido en los principales competidor de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, organismo público descentralizado del gobierno federal, en un negocio que hace de la recreación un juego en donde la suerte se supone hará realidad el sueño de una gran cantidad de mexicanos.

Sin embargo, la importancia que los países y las distintas jurisdicciones hayan adoptado como criterio común la oficialización del juego, lo que implica que el Estado, a través de sí o de terceros, monopolice la explotación lúdica, no sólo radica en la posibilidad de contar con recursos para satisfacer demandas básicas de la comunidad.

Entre los fundamentos centrales que justifican la participación estatal se encuentran la promoción del juego responsable y la prevención y persecución del juego clandestino e ilegal.

El interés fundamental de varios países en fortalecer a sus loterías estatales, estriba, entre otros, en disminuir el espacio de mercado de juegos ilegales o adictivos, pues mientras mayor sea el margen de participación en el mercado de las loterías de Estado, menos problemas de ludopatía habrá y se generarán más recursos para las mejores causas de la nación.

Más allá de la lucha por un segmento del mercado, el de sorteos y loterías, lo que está en riesgo es la recreación como factor detonante del desarrollo, porque cada peso que se gaste con los operadores privados es un peso que no llega a la asistencia pública, que es financiada en parte con los recursos que viene obteniendo la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

En consecuencia, es conveniente considerar que la Lotería Nacional es un organismo que realiza actividades comerciales que, si bien se encuentran reguladas por la ley y las disposiciones reglamentarias y administrativas correspondientes, también es de constatarse que dichas operaciones corresponden y se inscriben en una economía de mercado en la que los agentes económicos se comportan con amplios márgenes de libertad y autonomía.

El Estado mexicano, como cualquiera otro en el mundo, requiere disponer de los recursos suficientes para cumplir con sus funciones básicas. El Estado, a través de este poder exclusivo que es la política tributaria, tiene la capacidad para redistribuir el ingreso y la riqueza al influir en la asignación de los recursos financieros de una economía entre los miembros que la forman, entre los grupos sociales, las generaciones, las regiones económicas y los sectores. Mediante el manejo de los impuestos, el gobierno puede favorecer el crecimiento o la estabilidad, el ahorro o el consumo, la inversión productiva o la inversión financiera, entre otras disyuntivas económicas.

Sin embargo, un sistema tributario justo y eficiente debe operar con base en la equidad y progresividad, eficiencia económica, sencillez administrativa, flexibilidad para adaptarse a un entorno cambiante y transparencia política. Asimismo, en la consecución de esos objetivos, debe considerarse, de manera fundamental e integral, el impacto en las finanzas públicas, de las empresas y de las familias.

Los impuestos pueden afectar el ingreso, el gasto, la propiedad o las transferencias de ingresos o de capitales. Los impuestos al gasto, también denominados al consumo, tienen por objeto la afectación a las operaciones de compraventa realizadas. En estas contribuciones encontramos los impuestos especiales a la producción y a los servicios.

En materia tributaria, el marco normativo mexicano se basa en la Constitución, el Código Fiscal de la Federación, la Ley de Ingresos de la Federación y las leyes reglamentarias de los distintos impuestos.

En su artículo 73, fracción XXIX, la Constitución otorga al Congreso de la Unión la facultad para establecer diversas contribuciones, entre las que destacan, en relación con este trabajo, las especiales sobre energía eléctrica; producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y otros productos derivados del petróleo; explotación forestal; y producción y consumo de cerveza. Se asienta, asimismo, que las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine, y que las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

La ley reglamentaria correspondiente a esa disposición constitucional es la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 30 de diciembre de 1980 y sustituyó a la Ley Federal del Impuesto a la Industria de Azúcar, Alcohol, Aguardiente y Envasamiento de Bebidas Alcohólicas.

Por tanto, el objeto del IEPS lo constituye aquella actividad productiva o comercial que implique una acción de compraventa de los bienes y servicios definidos en la Constitución y en la Ley correspondiente.

Este impuesto tiene un carácter correctivo, debido a que grava actividades que generan efectos sociales negativos, como es el consumo de bebidas alcohólicas y el tabaco los cuales producen problemas de salud que deberán ser solventados en buena medida por el gobierno, mediante gasto público en salud, y también grava el consumo de combustibles generadores de contaminación. Es decir, el IEPS grava aquellas actividades que por sus características específicas generan un costo social o externalidades negativas, pero que son lícitas; por esta razón son acreedoras a un impuesto especial con tasas igualmente especiales que determina la ley en cuestión.

En 2007, el Honorable Congreso de la Unión, modificó la Ley del IEPS a efecto de gravar con una tasa de 20 por ciento la contraprestación que se cobre por participar en juegos con apuestas y sorteos. En aquellos casos en que exista un impuesto local, éste se podría acreditar contra el IEPS federal hasta un máximo del impuesto local correspondiente a la tasa del 4 por ciento.

Se propuso y aprobó que los sujetos de este impuesto sean las personas que organicen o celebren en territorio nacional juegos con apuestas o sorteos que requieran permiso de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Juegos y Sorteos y su Reglamento, así como los que organicen o celebren los organismos descentralizados, considerando como base del impuesto el valor total de las cantidades efectivamente percibidas de los participantes en los citados juegos y sorteos y, en el caso de los juegos o sorteos en los que se apueste, el monto total de la apuesta.

Por lo que hace a las exenciones, no están obligadas al pago del impuesto por la organización o celebración de sorteos, las personas morales sin fines de lucro autorizadas para recibir donativos deducibles para los efectos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a que se refiere el artículo 95, fracciones VI, X y XVII de dicha ley, considerando que dichas personas llevarán a cabo los sorteos con el único fin de obtener recursos adicionales que serán destinados a actividades de asistencia o beneficencia social.

Ejemplo de estas exenciones son los sorteos en los que los participantes obtengan dicha calidad a título gratuito por el solo hecho de adquirir un bien o contratar un servicio, siempre que el organizador no obtenga más de diez permisos para celebrar sorteos en un año de calendario y el monto total de los premios ofrecidos en el mismo periodo no exceda del 3% de los ingresos obtenidos en el año inmediato anterior, como por ejemplo aquellos sorteos que celebran las tiendas departamentales donde el carácter de participante se obtiene a título gratuito por el solo hecho de adquirir mercancías.

Ahora bien, la tasa vigente aplicable a la industria de juegos con apuestas y sorteos fue desde 2007, año en que se incluyeron a estas empresas del 20 por ciento, sin embargo, en la iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2010, el Honorable Congreso de la Unión aprobó un incremento de diez puntos porcentuales, pasando del 20 al 30 por ciento a partir del 2010.

Este aumento, lejos de equilibrar las condiciones de competencia entre los organizadores de juegos con apuestas y sorteos, pone en riesgo el crecimiento y consolidación sobre todo de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, que compite en condiciones de inequidad y desigualdad frente a los operadores privados de la industria.

Lo más preocupante es que se le aplica a la Lotería Nacional, de un impuesto correctivo cuando los sorteos de la Lotenal lo que consiguen es un desahogo de la inclinación natural de las personas a retar a la suerte sin causar adicción, cosa que sí sucede con otro tipo de juegos o sorteos.

Uno de los enfoques más habituales para estudiar aspectos relativos a los juegos de azar es la adicción que suele asociarse con este tipo de actividades. Sin embargo, cuando se estudia el mercado del juego, el concepto de adicción y juego compulsivo, se encuentra que la lotería no es un juego adictivo pues los bienes adictivos son aquellos cuyo consumo presente no sólo proporciona satisfacción inmediata sino que, además, afecta a la utilidad marginal del consumo posterior, siendo potencialmente adictivos si un incremento en el consumo previo conduce a un incremento en el consumo actual, lo cual no ocurre con el comprador de billetes de lotería.

Lo que deben hacer las loterías de Estado en relación con ese tipo de juegos y sorteos es canalizar el gusto por retar a la suerte de manera natural y correcta, sin que se generen adicciones. La lotería no crea adicción, crea afición, porque permite crear una expectativa temporal dada su periodicidad. La lotería no es un juego activo como son las máquinas tragamonedas, las carreras de caballos o galgos, la lotería en realidad es un título de propiedad al portador. Los juegos que crean ludopatía son los activos e inmediatos, como las apuestas en los palenques o los casinos.

En este orden de ideas, se propone regresar a una condición preexistente y que dada la evidencia luego de tres años de operación de una reforma legal, se ha visto que ha generado impactos negativos en este sector específico, es decir la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

Ante ello, es menester corregir una medida que en su origen tenía un fin eminentemente recaudatorio, pero que al no distinguir entre los organismos públicos y los operadores privados, ha tenido un impacto considerable en las finanzas de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, con consecuencias, no sólo para éstos en lo particular, sino para los intermediarios, vendedores, expendedores y agentes (más de quince mil familias), las ramas empresariales conexas y el propio sector público.

En su lugar, proponemos proteger uno de los aspectos más importantes de dicha recreación: su aportación a través de los sorteos al financiamiento de la asistencia pública, exentando del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, atendiendo a la experiencia internacional, que más que desincentivar, promueve la generación de ingresos mediante organismos públicos de loterías y apuestas debidamente reguladas, a su naturaleza pública y fundamentalmente a sus fines, la Lotería Nacional aporta cantidades considerables a la asistencia pública, a través de la Tesorería de la Federación, que a su vez los canaliza a prioridades nacionales como salud, educación y alimentación de las clases más necesitadas, es decir a combatir la pobreza.

Hay que tener claro que la asistencia social no es una actividad accesoria para el gobierno, es toral para el desarrollo, ya que comprende un conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impiden el desarrollo integral del individuo, y que protegen física, mental y socialmente a personas en estado de necesidad, indefensión, desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.

Un componente recreativo de gran relevancia es sin lugar a dudas el juego, cuya naturaleza en nuestro país es uno de los mercados con mayores expectativas de crecimiento, el de las loterías, que según estudios de Merrill Lynch, rondará los 12 mil 950 millones de dólares.

Si el juego, como se prevé, ocupará una gran proporción del tiempo de los mexicanos, es necesario imaginar un nuevo tipo de políticas, y particularmente en el rubro de los juegos y sorteos, en donde estamos llamados a tomar cartas en el asunto. Porque es necesario fortalecer el papel de los organismos públicos encargados de apoyar económicamente las actividades a cargo del Ejecutivo Federal en el campo de la asistencia pública, ya que de no hacerlo se tendrán que destinar recursos presupuestales para cubrir los servicios asistenciales de la población que más los requiere.

Al respecto, es pertinente señalar que la Lotería Nacional para la Asistencia Pública se identifica como un no contribuyente del impuesto sobre la renta así como una persona moral con fines no lucrativos, ya que según se ha señalado, al identificarse Lotería Nacional para la Asistencia Pública como una persona moral no contribuyente del impuesto sobre la renta así como una persona moral sin fines de lucro en términos de los artículos antes referidos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, y más aún al estar obligada en los términos de su Ley Orgánica a entregar los recursos que obtiene mediante la celebración de sorteos con premios en efectivo al Ejecutivo Federal para apoyar económicamente las actividades que a éste último le corresponden en el campo de la asistencia pública, la propuesta es que se autorice su régimen fiscal para efectos del impuesto especial sobre producción y servicios en el sentido de que no se pague la citada contribución respecto de los sorteos con premios que efectúa.

Por lo tanto, se propone reformar la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios para eliminar como sujetos del impuesto sobre juegos y sorteos a los organismos descentralizados que tengan como objeto la asistencia pública.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto que adiciona un inciso d) a la fracción III del artículo 8 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

Artículo Único. Se adiciona un inciso d) a la fracción III del artículo 8 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios para quedar como sigue:

Artículo 8o. No se pagará el impuesto establecido en esta Ley:

I. ...

II. ...

III. Por las actividades a que se refiere el artículo 2o., fracción II, inciso B) de esta Ley, en los siguientes supuestos:

a) ...

b) ...

c) ...

d) Tratándose de sorteos realizados por organismos descentralizados del gobierno federal, cuyo objeto sea el de apoyar las actividades de asistencia pública del Ejecutivo, a través de los mecanismos previstos por las leyes.

...

IV. ...

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de octubre de 2011.

Diputado Óscar González Yáñez (rúbrica)