



Universidad Nacional Autónoma de México
Programa de Posgrado en Ciencias de la Administración

T e s i s

**“Una propuesta de incentivos fiscales para el
fomento a la Mipyme”**

Que para obtener el grado de:

**Doctor en Ciencias de la
Administración**

Presenta: Ma. Enriqueta Mancilla Rendón

**Tutor: Dra. María Antonieta Martín Granados
Dra. Marcela Astudillo Moya
Dra. Tania Elena González Alvarado**

México, D.F.

2009



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

Gracias mi Dios por tu fidelidad; aguda mía, siempre junto a mí. *Porque yo a ti oraba, oh Jehová, al tiempo de tu buena voluntad;* para ti, toda la honra.

Iván y Selene,

Aguarden a Jehová; Esfuércense, y alientense su corazón; *Sí, esperen en Jehová. Gracias por permanecer a mi lado.*

Dra. Victoria María Antonieta Martín Granados y Dra. Marcela Astudillo Moya,

Mi profundo agradecimiento por *ser guía, por sus enseñanzas, interés, tiempo, paciencia, disposición y solidaridad.* Las puertas de su corazón e intelecto siempre estuvieron abiertas. *Su inefable dirección consolidó este logro.*

Su sabiduría tiño mi vida. Me mostraron lo *importante* que es *un discípulo para un tutor,* privilegio que me permitió guiarme como mejor persona y maestra. Para ustedes *toda mi admiración.*

Dra. Tania Elena González Alvarado, Dra. Isabel Ruzda Pairo y Dra. María Luisa González Marín, gracias por todo su apoyo.

Y gracias a la Universidad Nacional Autónoma de México por la oportunidad que me dio de enriquecer mi formación académica y a la Escuela Bancaria y Comercial, por impulsarme en un anhelo de superación.

Sométase toda persona a las autoridades superiores; porque no hay autoridad sino de parte de Dios, y las que hay, por Dios han sido establecidas.

Porque los magistrados no están para infundir temor al que hace el bien, sino al malo. ¿Quieres, pues, no temer a la autoridad? Haz lo bueno y tendrás alabanza de ella.

Pagad a todos lo que debéis: al que tributo, tributo; al que impuesto, impuesto; al que respeto, respeto; al que honra, honra.”

Romanos 13:1, 3 y 7.



**Una propuesta de incentivos fiscales para el fomento a la Mipyme
Doctorado en Ciencias de la Administración
Línea de Investigación Fiscal**

Universidad Nacional Autónoma de México



Abreviaturas	17
Introducción	20
<i>Capítulo 1 Desarrollo y crecimiento</i>	48
<i>1.1 La actividad económica</i>	48
1.1.1 Crecimiento económico	50
1.1.2 Medición del crecimiento económico (PIB o PNB)	51
1.1.3 Caso de México	54
<i>1.2 Desarrollo económico</i>	55
1.2.1 Diferencia entre crecimiento y desarrollo económico	56
1.2.2 Características de un país subdesarrollado	57
<i>1.3 Intervención del estado en la economía</i>	59
1.3.1 ¿Para qué interviene el estado en la economía?	60
1.3.2 ¿Qué es la política fiscal, gasto e imposición	61
1.3.3 ¿Cómo se instrumenta la política fiscal?	63
1.3.3.1 Los gastos públicos	65
1.3.3.2 Los ingresos públicos	70
<i>1.4 Los efectos económicos de los impuestos</i>	73
1.4.1 Principios constitucionales en materia fiscal	79
1.4.2 Definición de incentivos fiscales	88
1.4.3 Fundamentos generales de los incentivos fiscales	90
1.4.4 Clasificación de los incentivos fiscales	94
1.4.4.1 <i>Exenciones fiscales</i>	94
1.4.4.1.1 Definición de las exenciones fiscales	94
1.4.4.1.2 Efectos de las exenciones fiscales	98
1.4.4.1.3 Aplicación de las exenciones fiscales	99
1.4.4.1.4 Legislación de las exenciones fiscales	101
1.4.4.2 <i>Subsidios fiscales</i>	106
1.4.4.2.1 Definición de subsidios fiscales	106
1.4.4.2.2 Efectos de los subsidios fiscales	106
1.4.4.2.3 Aplicación de los subsidios fiscales	107
1.4.4.2.4 Legislación de los subsidios fiscales	107
1.4.4.3 <i>Estímulos fiscales</i>	108
1.4.4.3.1 Definición de estímulos fiscales	108
1.4.4.3.2 Efectos de los estímulos fiscales	109
1.4.4.3.3 Aplicación de los estímulos fiscales	109
1.4.4.3.4 Legislación de los estímulos fiscales	110



1.4.4.4	<i>Condonaciones fiscales</i>	111
1.4.4.4.1	Definición de la condonación fiscal	111
1.4.4.4.2	Efectos de la condonación fiscal	111
1.4.4.4.3	Aplicación de la condonación fiscal	111
1.4.4.4.4	Legislación de la condonación fiscal	112
1.4.4.5	<i>Cuota compensatoria</i>	113
1.4.4.5.1	Definición de cuota compensatoria	113
1.4.4.5.2	Efectos de cuota compensatoria	114
1.4.4.5.3	Aplicación de cuota compensatoria	114
1.4.4.5.4	Legislación de cuota compensatoria	115
	Resumen del capítulo	116
	<i>Capítulo 2 La Mipyme en la economía mexicana</i>	118
2.1	<i>Efectos económicos e impacto financiero de la Mipyme</i>	118
2.1.1	Clasificación del gasto público	118
2.1.2	Clasificación económica	122
2.1.3	Clasificación administrativa	126
2.1.4	Clasificación funcional	127
2.1.5	Fondo de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa	131
2.1.5.1	Extensionistas financieros	133
2.1.5.2	Fondos de garantía	134
2.1.5.3	Intermediarios financieros no bancarios	135
2.1.5.4	Fondos de financiamiento	136
2.1.5.5	Opción Pyme	136
2.1.5.6	Capacitación y consultoría	137
2.1.5.7	Elaboración de metodologías, contenidos y materiales	138
2.1.5.8	Formación de instructores y consultores	138
2.1.5.9	Elaboración de estudios y proyectos	139
2.1.5.10	Participación de acceso al financiamiento en el presupuesto federal	139
2.1.6	Impacto financiero del financiamiento de la Mipyme	144
2.2	<i>El empleo generado en el país por la Mipyme</i>	145
2.2.1	Definición de micro, pequeña y mediana empresa	146
2.2.2	Definición periodo de estudio	147
2.2.3	Relación de establecimientos, personal ocupado con sector económico	149
2.2.4	Sector comercio	153
2.2.4.1	Figura jurídica de las unidades económicas del sector comercio	156
2.2.4.2	Comercio al por mayor	161



2.2.4.3 Comercio al por menor	164
2.2.5 Servicios privados	166
2.2.5.1 Figura jurídica de las unidades económicas del sector servicios privados	167
2.2.5.2 Servicios privados por tamaño de empresa	168
2.2.5.3 Servicios privados por sector actividades económicas	170
2.2.6 La industria manufacturera	172
2.2.6.1 Figura jurídica de las unidades económicas de la industria manufacturera	173
2.2.6.2 Industria manufacturera	177
<i>2.3 La producción nacional de las empresas en la economía nacional</i>	180
2.3.1 Participación de la Mipyme en la economía nacional	183
2.3.2 La producción nacional de la Mipyme sector comercio en la economía nacional	186
2.3.2.1 Comercio al por mayor	186
2.3.2.2 Comercio al por menor	188
2.3.3 La producción nacional de la Mipyme sector servicios privados en la economía nacional	189
2.3.3.1 Servicios por estrato de empresa	190
2.3.3.2 Servicios por actividad económica	191
2.3.4 La producción nacional de la Mipyme sector manufactura en la economía nacional	192
<i>2.4 El financiamiento en México a la Mipyme</i>	194
2.4.1 Arrendadoras financieras	196
2.4.2 Instituciones de banca múltiple	196
2.4.3 Banca de desarrollo	197
2.4.4 Banco de comercio exterior	199
2.4.5 Límites de los sistemas de financiamiento para la Pyme	201
<i>2.5 Programas de financiamiento de la actualidad</i>	210
2.5.1 CETRO y CRECE's	212
2.5.2 Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES)	212
2.5.3 Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	214
2.5.4 Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (FINAFIM)	215
2.5.5 Programa Marcha Hacia el Sur (PMHS)	216
2.5.6 Fondo de Apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa	217
2.5.6.1 Mandato del Programa Fondo de Apoyo para la micro, pequeña y mediana empresa	218
2.5.6.2 Fideicomiso de parques industriales de Michoacán	219



2.5.6.3 Fideicomiso estatal para el fomento de las actividades productivas en el estado de Chihuahua	219
2.5.6.4 Fideicomiso privado de administración e inversión	220
2.5.6.5 Contrato de fideicomiso irrevocable de administración 11029113	221
2.5.6.6 Fondo para el fomento estatal de las actividades productivas de Oaxaca	221
2.5.6.7 Fondos de garantías para el impulso de la microempresa del estado de Coahuila	222
2.5.7 Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas (FIDECAP)	222
2.5.8 Programa de apoyo marcha hacia el Sur-Sureste de maquiladoras	224
2.5.9 Consolidación de Oferta Exportable y Centro de Distribución en Estados Unidos (FACOE)	225
2.5.10 Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica (COMPITE)	228
2.5.11 Desarrollo de la economía digital, el comercio y los servicios	229
2.5.12 Programa para el Desarrollo de la Industria del <i>Software</i> (PROSOFT)	230
Resumen del capítulo	231
 <i>Capítulo 3 La política fiscal y la repercusión económica de los incentivos fiscales</i>	 232
 3.1 <i>Impacto económico de los incentivos fiscales y su efecto en el presupuesto federal</i>	 232
3.1.1 Los incentivos fiscales y el Sector Público Presupuestario	232
3.1.2 Ingresos fiscales del Gobierno Federal, partidas recaudadas	238
3.1.3 Presupuesto de Gastos Fiscales 2007-2008	241
3.1.4 Gasto público y los subsidios	249
3.1.5 Impacto en las finanzas públicas de los subsidios ejercidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación	250
3.1.6 Presupuesto de gastos fiscales, comparativo internacional	255
 3.2 <i>Las Mipyme en el sector formal e informal de la economía</i>	 257
3.2.1 Sector formal	257
3.2.2 Establecimientos formales ante la SHCP e IMSS	259
3.2.3 Establecimientos formales por sector económico	260
3.2.4 Establecimientos formales por tamaño y número de trabajadores	262
3.2.5 Sector informal	265



3.2.6 Acciones para combatir la informalidad	277
3.3 Costo fiscal de los incentivos fiscales	279
3.3.1 Administración pública	279
3.3.2 Costos fiscales	285
3.3.3 Distribución de la carga fiscal	288
3.3.4 Créditos fiscales otorgados por el SAT en 2007 y 2005	293
3.3.5 Devoluciones en efectivo de multas por corrección fiscal 2005	300
3.3.6 Recaudación de ingresos por Derecho de Trámite Aduanero	301
3.3.7 Comparativo internacional	305
3.4 Evasión y elusión en las empresas mexicanas	308
3.4.1 Definición de conceptos	311
3.4.2 Estimación de la evasión del IVA	318
3.4.2.1 Principales resultados 2002-2004	321
3.4.3 Estimación de la evasión del Impuesto Sobre la Renta Personas Morales	322
3.4.3.1 Principales resultados 2002-2004	326
3.4.4 Estimación de la evasión del Impuesto Sobre la Renta Personas Físicas	327
3.4.4.1 Estimación de la evasión ISRPF Retención de Salarios	331
3.4.4.1.1 Principales resultados 2002-2004	333
3.4.4.2 Estimación de la evasión ISRPF Arrendamiento	334
3.4.4.2.1 Principales resultados 2002-2004	335
3.4.4.3 Estimación de la evasión ISRPF Actividad Empresarial y Profesional (ISRPF AEP)	336
3.4.4.3.1 Principales resultados 2002-2004	339
3.4.5 Evaluación del destino de los decomisos en materia aduanera	340
3.4.6 Evolución de la evasión y elusión fiscal	341
Resumen del capítulo	349
Capítulo 4 Propuesta del modelo de incentivos fiscales	352
4.1 Generalidades ante la propuesta del modelo de incentivos fiscales	352
4.1.1 ¿Para qué instrumentar un modelo de incentivos fiscales?	352
4.1.2 Situación actual del sistema fiscal mexicano	355
4.1.3 Los impuestos en el sistema fiscal mexicano	361
4.1.4 Situación actual de la Mipyme mexicana	364



4.2 <i>Síntesis de incentivos fiscales actuales</i>	369
4.2.1 Incentivos fiscales del presente	369
4.2.1.1 Ley de Ingresos	370
4.2.1.1.1 Estímulos fiscales, artículo 16	371
4.2.1.1.2 Estímulos fiscales, artículo 17	379
4.2.1.2 Ley del Impuesto Sobre la Renta	380
4.2.1.2.1 Proyectos de investigación y desarrollo, artículo 219	380
4.2.1.2.2 Deducción inmediata, artículo 220	380
4.2.1.2.3 Contratación de trabajadores con capacidades diferentes, artículo 222	381
4.2.1.2.4 Fideicomisos inmobiliarios, artículos 223, 224, 224 ^a y 225	382
4.2.1.2.5 Producción a la industria cinematográfica nacional, artículo 226	383
4.2.1.2.6 Capital de riesgo, artículos 227 y 228	384
4.2.1.2.7 Subsidio para el empleo, artículo 8° transitorio 2008	385
4.2.1.3 Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social	386
4.2.1.4 Estímulos fiscales del programa de apoyo a la economía	387
4.2.2 Aprovechamiento de algunos incentivos fiscales por la Mipyme	395
4.2.3 Representatividad de los incentivos fiscales en el PEF	400
4.3 <i>Otros criterios sobre incentivos fiscales</i>	402
4.3.1 Criterios de aplicación de los incentivos fiscales	402
4.3.1.1 Incentivos fiscales de aplicación general	404
4.3.1.2 Incentivos fiscales a la investigación y desarrollo	405
4.3.1.3 Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT)	411
4.3.1.4 South Carolina Department of Revenue	413
4.4 <i>Entorno económico de la Ley de Fomento Industrias Nuevas y Necesarias</i>	415
4.4.1 Desarrollo Estabilizador en México	417
4.4.2 Estructura de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias	422
4.4.2.1 Efectos de la aplicación de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias	427
4.4.2.2 Criterios de aplicación de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas o Necesarias	435
4.4.3 Reglamento de la Ley de Fomento de Industrias	



Nuevas y Necesarias	438
4.4.3.1 Consideraciones generales de los interesados	438
4.4.3.2 Información del objeto de la actividad industrial	439
4.4.3.3 Información de la planta industrial	440
4.4.3.4 Información relativa al mercado	442
4.4.3.5 Información relativa al financiamiento	442
4.4.3.6 Información relativa a la producción	443
<i>4.5 Propuesta de Incentivos Fiscales para la Mipyme</i>	444
4.5.1 <i>Industria manufacturera de nueva creación</i>	450
4.5.1.1 Requerimientos del sector (antecedentes)	450
4.5.1.2 Justificación (problemática a atender)	451
4.5.1.3 Propuesta	451
4.5.1.3.1 Objetivo de la propuesta	451
4.5.1.3.2 Descripción de la propuesta	452
4.5.1.4 Mecanismos para establecer los apoyos económicos e incentivos fiscales	452
4.5.1.4.1 La Mipyme podrá obtener los apoyos económicos siguientes	453
4.5.1.4.2 La Mipyme podrá obtener los incentivos fiscales siguientes	457
4.5.1.4.3 Mecanismos para establecer los apoyos económicos como financiamiento	458
4.5.1.4.4 Mecanismos para establecer los responsables de otorgar los incentivos fiscales	463
4.5.1.5 Impacto y beneficios	463
4.5.2 <i>Industria manufacturera establecida</i>	464
4.5.2.1 Requerimientos del sector (antecedentes)	464
4.5.2.2 Justificación (problemática a atender)	464
4.5.2.3 Propuesta	465
4.5.2.3.1 Objetivo de la propuesta	465
4.5.2.3.2 Descripción de la propuesta	465
4.5.2.4 Mecanismos para establecer los apoyos económicos e incentivos fiscales	466
4.5.2.4.1 La Mipyme podrá obtener los apoyos económicos siguientes	466
4.5.2.4.2 La Mipyme podrá obtener los incentivos fiscales siguientes	467
4.5.2.4.3 Mecanismos para establecer los apoyos económicos como financiamiento	467
4.5.2.4.4 Mecanismos para establecer los responsables de otorgar los incentivos fiscales	468



4.5.2.5	Impacto y beneficios	469
4.5.3	<i>Incentivos para insertar la Mipyme manufacturera del sector informal a la economía formal</i>	469
4.5.3.1	Requerimientos del sector (antecedentes)	469
4.5.3.2	Justificación (problemática a atender)	470
4.5.3.3	Propuesta	471
4.5.3.3.1	Objetivo de la propuesta	471
4.5.3.3.2	Descripción de la propuesta	471
4.5.3.4	Mecanismos para establecer los incentivos fiscales siguientes	471
4.5.3.4.1	La Mipyme podrá obtener los apoyos siguientes	471
4.5.3.4.2	La Mipyme podrá obtener los incentivos fiscales	472
4.5.3.4.3	Mecanismos para establecer los responsables de otorgar los incentivos fiscales	472
4.5.3.5	Impacto y beneficios	473
4.5.4	<i>Incentivos fiscales para investigación y desarrollo</i>	474
4.5.4.1	Requerimientos del sector (antecedentes)	474
4.5.4.2	Justificación (problemática a atender)	475
4.5.4.3	Propuesta	475
4.5.4.3.1	Objetivo de la propuesta	476
4.5.4.3.2	Descripción de la propuesta	476
4.5.4.4	Mecanismos para establecer los apoyos económicos e incentivos fiscales	476
4.5.4.4.1	La Mipyme podrá obtener los incentivos económicos siguientes	476
4.5.4.4.2	La Mipyme podrá obtener los incentivos fiscales siguientes	480
4.5.4.4.3	Mecanismos para establece los responsables de otorgar los incentivos fiscales	481
4.5.4.5	Impacto y beneficios	481
4.5.5	<i>Agricultura, ganadería, pesca y silvícola</i>	482
4.5.6	<i>Comentarios adicionales</i>	482
	Resumen del capítulo	486
	Consideraciones finales	488
	Bibliografía	492
	Anexos	511



Índice de contenido de anexos, cuadros y tablas.

Anexo 2.1	Gasto Neto Total 2008.	511
Anexo 2.2	Gasto Neto Ejercido por el Gobierno Federal por Capítulo Económico.	513
Anexo 2.3	Gasto Neto Ejercido por el Gobierno Federal por Clasificación Administrativa.	513
Anexo 2.4	Subsidios y Transferencias Ejercidas por el Gobierno Federal por Dependencia de 2001 a 2006.	514
Anexo 2.5	Gasto Neto Ejercido por el Sector Público Federal de 2001 a 2006	514
Anexo 2.6	Número de proyectos y monto de los apoyos otorgados por el Fondo Pyme durante los ejercicios 2004, 2005 y 2006.	515
Anexo 2.7	Resumen características principales de las unidades económicas de servicios sector microempesario, según subsector, rama, subrama, clase de actividad y estratos de personal ocupado, Año 2003.	517
Anexo 2.8	Resumen características principales de las unidades Económicas de servicios sector pequeña empresa, según subsector, rama, subrama, clase de actividad y estratos de personal ocupado, Año 2003.	517
Anexo 2.9	Resumen características principales de las unidades Económicas de servicios sector mediana empresa, según subsector, rama, subrama, clase de actividad y estratos de personal ocupado, Año 2003.	518
Anexo 2.10	Resumen características principales de las unidades Económicas de servicios sector grande empresa, según subsector, rama, subrama, clase de actividad y estratos de personal ocupado, Año 2003.	518
Anexo 3.1	Presupuesto de Gastos Fiscales 2007.	519



Anexo 3.2	Población formal e informal por Entidad Federativa.	523
Anexo 3.3	Recaudación total de impuestos como porcentaje del PIB 1975-2005.	524
Anexo 3.4	Impuesto Sobre la Renta – Empresarial.	525
Anexo 4.1	Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias. Decreto del 4 de enero de 1955.	527

Cuadro No. 1	Comparativo Internacional. Países Seleccionados.	55
Cuadro No. 2	Clasificación del Gasto.	68
Cuadro No. 3	Fuentes de Ingresos.	73
Cuadro No. 4	Gasto Programable Ejercido por la Secretaría de Economía en Clasificación Funcional por Dependencia y Entidad Coordinada.	129
Cuadro No. 5	Subsidios y transferencias Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.	140
Cuadro No. 6	Número de proyectos y monto de los apoyos otorgados por el Fondo Pyme durante los ejercicios 2004, 2005 y 2006.	142
Cuadro No. 7	Estratificación por Número de Trabajadores.	146
Cuadro No. 8	Total nacional de establecimientos y personal ocupado 2004.	148
Cuadro No. 9	Relación de establecimientos con sector económico censo del año 2003.	150
Cuadro No. 10	Industrias manufactureras, comercio y servicios. Evolución de las unidades económicas por estratos de personal ocupado, 1993, 1998 y 2003.	151
Cuadro No. 11	Industrias manufactureras, comercio y servicios. Unidades económicas y personal ocupado total por estratos, 1993, 1998 y 2003.	153



Cuadro No. 12	Relación entre el personal empleado en sector comercio con respecto a las unidades económicas. Año 2003.	155
Cuadro No. 13	Comercio. Categoría jurídica de las unidades económicas por tamaño, 2003.	157
Cuadro No. 14	Características principales de las unidades económicas de comercio al por mayor, según subsector, rama, subrama, clase de actividad y estratos de personal ocupado. Año 2003.	162
Cuadro No. 15	Comercio al por mayor. Empleados.	163
Cuadro No. 16	Características principales de las unidades económicas de comercio al por menor, según subsector, rama, subrama, clase de actividad y estratos de personal ocupado. Año 2003.	165
Cuadro No. 17	Comercio al por menor. Empleados.	166
Cuadro No. 18	Sector Servicios. Categoría jurídica de las unidades económicas por tamaño 2003.	167
Cuadro No. 19	Características principales de las unidades económicas servicios privados por subsector, rama, subrama, clase de actividad y estratos de personal ocupado. Año 2003.	168
Cuadro No. 20	Relación entre el personal empleado en el sector servicios privados con respecto a las unidades económicas. Año 2003.	169
Cuadro No. 21	Relación entre el personal empleado en sector servicios privados con respecto a las unidades económicas. Año 2003.	170
Cuadro No. 22	Servicios privados por tamaño de empresa. Empleados.	171
Cuadro No. 23	Industrias manufactureras. Categoría jurídica de las unidades económicas por tamaño, 2003.	174



Cuadro No. 24	Características principales de las unidades económicas manufactureras por subsector, rama, subrama, clase de actividad y estratos de personal ocupado. Año 2003.	178
Cuadro No. 25	Relación entre el personal empleado en la industria manufacturera con respecto a las unidades económicas. Año 2003.	179
Cuadro No. 26	Servicios privados por tamaño de empresa. Empleados.	180
Cuadro No. 27	Unidades económicas comercio al por mayor estratos de personal y valor agregado censal bruto.	187
Cuadro No. 28	Unidades económicas comercio al por menor, estratos de personal y producción bruta total. Año 2003.	189
Cuadro No. 29	Unidades económicas servicios privados, estratos de personal y valor agregado bruto. Año 2003.	190
Cuadro No. 30	Relación entre las unidades económicas servicios privados y el valor agregado censal bruto por giro de actividad sector servicios privados, Mipyme. Año 2003.	192
Cuadro No. 31	Unidades económicas manufactureras, estratos de personal y producción bruta total. Año 2003.	193
Cuadro No. 32	Presupuesto de Gastos Fiscales 2007/2008.	245
Cuadro No. 33	Presupuesto de Gastos Fiscales 2002–2007.	247
Cuadro No. 34	Presupuesto de Gastos Fiscales 2002–2007 (% PIB).	248
Cuadro No. 35	Estímulos Fiscales Otorgados por el Gobierno Federal De 2001 a 2006.	254
Cuadro No. 36	Comparación Internacional Proporción de los Gastos Fiscales Respecto a la Recaudación Potencial.	256
Cuadro No. 37	Número de Establecimientos según Mes 2006.	260



Cuadro No. 38	Número de Establecimientos y Población Asalariada Cotizante Permanente por Sector Económico Promedio Anual 2006.	261
Cuadro No. 39	Número de Establecimientos según su Tamaño. Año 2006.	262
Cuadro No. 40	Población Asalariada Cotizante Permanente por mes según Tamaño de Establecimiento. Número de cotizantes Año 2006.	263
Cuadro No. 41	Valor Agregado Bruto del Subsector Informal. Participación Porcentual respecto al Total de la Economía.	268
Cuadro No. 42	Producción Subsector Informal. Participación. Porcentual respecto al Total de la Economía.	269
Cuadro No. 43	Composición Sectorial del Subsector Informal. Participación Porcentual por Sector.	271
Cuadro No. 44	Población Ocupada en el Subsector Informal.	272
Cuadro No. 45	Tasa de ocupación en el Subsector Informal.	273
Cuadro No. 46	Distribución de trabajadores informales de acuerdo con su ingreso mensual.	275
Cuadro No. 47	Recaudación potencial mensual del ISR sobre los Informales que son patrones y trabajadores y empleados por cuenta propia por rango de ingreso Suponiendo Régimen Salarios.	276
Cuadro No. 48	Tabla Recaudación Tributaria Observada.	289
Cuadro No. 49	Participación de los Ingresos Tributarios en los Ingresos Presupuestarios.	291
Cuadro No. 50	Resultados de la Cancelación Masiva de Créditos 2007.	294
Cuadro No. 51	Créditos Cancelados por Sector Actividad Económica 2007	296



Cuadro No. 52	Créditos Cancelados por Tipo de Contribuyente.	297
Cuadro No. 53	Principales clases de actividad de los ocupados en el sector informal.	314
Cuadro No. 54	Población reportada por la ENAMIN de acuerdo a su registro en la SHCP y en el IMSS (1998).	316
Cuadro No. 55	Estimación de la evasión del IVA, 1998-2004.	320
Cuadro No. 56	Recaudación potencial del ISR Personas Morales, 1998-2004.	325
Cuadro No. 57	Tasa de evasión del ISR Personas Morales , incluyendo el IMPAC en la recaudación, 1998-2004.	326
Cuadro No. 58	Composición del padrón de contribuyentes.	331
Cuadro No. 59	Estimación de la evasión ISR Personas Físicas Retención de Salario 1998-2004.	333
Cuadro No. 60	Estimación de la evasión ISR Personas Físicas Arrendamiento 1998-2004.	335
Cuadro No. 61	Evasión del ISRPF por AE y SP, régimen general e intermedio, 1998-2004.	337
Cuadro No. 62	Evasión del ISRPF por AE y SP, régimen de REPECOS 1998-2004.	338
Cuadro No. 63	Evasión total del ISRPF por AE y SP, REPECOS 1998-2004.	339
Cuadro No. 64	Estímulo exenciones de pago de aportaciones de seguridad social.	387
Cuadro No. 65	Montos otorgados por concepto del estímulo fiscal a la inversión en investigación y desarrollo tecnológico.	398
Cuadro No. 66	Tipos Impositivos Impuesto Sobre Beneficios. Empresariales Grandes empresas (tipos impositivos estatutarios).	409



Cuadro No. 67	Número de empresas industriales con exenciones fiscales 1940-1961.	429
Cuadro No. 68	Sacrificio Fiscal por concepto de exenciones por clase de Impuesto 1949-1962.	431

Tabla No. 1	Ficha técnica de la investigación.	38
Tabla No. 2	Programas de ayuda económica e incentivos fiscales por sector económico de las administraciones públicas.	444
Tabla No. 3	Programas de ayuda económica.	446
Tabla No. 4	Propuesta No. 1: resumen de cálculo de anualidades.	456
Tabla No. 5	Propuesta No. 2: resumen de cálculo de anualidades.	468



Abreviaturas de Conceptos

CD	Cámara de Diputados
CP	Cuenta Pública
DOF	Diario Oficial de la Federación
DTA	Derecho de Trámite Aduanero
GF	Gobierno Federal
GP	Gasto Público
GPF	Gasto Público Federal
HP	Hacienda Pública
IDE	Impuesto a los Depósitos en Efectivo
IETU	Impuesto Empresarial a Tasa Única
ISAN	Impuesto Sobre Automóviles Nuevos
ISR	Impuesto Sobre la Renta
ISRE	Impuesto Sobre la Renta Empresarial
ISRPF	Impuesto Sobre la Renta Personas Físicas
ISTUV	Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos
IVA	Impuesto al Valor Agregado
mdp	millones de pesos
PE	Presupuesto de Egresos
PEA	Población Económicamente Activa
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PF	Personas Físicas
PFAEP	Personas Físicas Actividad Empresarial y Profesional
PFAEySP	Personas Físicas Actividad Empresarial y Servicios Profesionales
PFARS	Personas Físicas Actividad Régimen Salarios
PFAREPECOS	Personas Físicas Actividad Régimen Pequeños Contribuyentes
PGF	Presupuesto de Gastos Fiscales
PM	Personas Morales
PNB	Producto Nacional Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
RFM	Resolución Fiscal Miscelánea
RFSP	Requerimientos Financieros del Sector Público
SF	Sector Formal
SI	Sector Informal
SMG	Salario Mínimo General
SMGDF	Salario Mínimo General de Distrito Federal
SPF	Sector Público Federal
SPP	Sector Público Presupuestario
TF	Tesorería de la Federación
UDIS	Unidades de Inversión



VAB Valor Agregado Bruto

Leyes

CFF	Código Fiscal de la Federación
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
LA	Ley Aduanera
LDCMipyme	Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, pequeña y mediana empresas
LEF	Ley Federal de Derechos
LIDE	Ley de Impuesto a los Depósitos en Efectivo
LIETU	Ley de Impuesto Empresarial a Tasa Única
LIF	Ley de Ingresos de la Federación
LISR	Ley del Impuesto Sobre la Renta
LIVA	Ley del Impuesto al Valor Agregado

Siglas y acrónimos de instituciones, empresas y otros conceptos

ADEFAS	Adeudo de Ejercicios Fiscales Anteriores
ALR	Administración Local de Recaudación
APF	Administración Pública Federal
ASF	Auditoría Superior de la Federación
CEFP	Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CGPNFM	Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario
CNSM	Comisión Nacional de Salarios Mínimos
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CU	Congreso de la Unión
DF	Distrito Federal
ENAMIN	Encuesta Nacional sobre Micronegocios
ENUE	Encuesta Nacional de Empleo Urbano
EUM	Estados Unidos Mexicanos
FARAC	Fideicomiso de Apoyo al Proceso de Rescate de Concesiones de Caminos y Puentes de Cuota
FIDECAP	Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas
FINAFIM	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario
FOBAPROA	Fondo Bancario de Protección al Ahorro
FOMMUR	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales
FONAES	Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INDETEC	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas



INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
IPAB	Instituto de Protección al Ahorro Bancario
ISSSTE	Instituto de Servicio y de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado
LyFC	Luz y Fuerza del Centro
NAFIN	Nacional Financiera
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PIDIREGAS	Proyectos de Infraestructura Productiva de largo plazo
PMHS	Programa Marcha hacia el Sur
PROGRESA	Programa de Educación Salud y Alimentación
SAE	Servicio de Administración y Enajenación de Bienes
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SDS	Secretaría de Desarrollo Social
SE	Secretaría de Economía
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNC	Sistema Nacional de Cuenta
SNCM	Sistema Nacional de Cuenta México
SPYME	Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa
SS	Secretaría de Salud
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Universidades

IMCP	Instituto Mexicano de Contadores Públicos
ITAM	Instituto Tecnológico Autónomo de México
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

Signos y símbolos

NC	No Comparable
ND	No Disponible
NS	No Significativo
P	Preliminar
%	Por ciento, porcentaje, porcentual
--	No hay dato



INTRODUCCIÓN

Importancia del tema

La micro, pequeña y mediana empresa (Mipyme), actualmente emplea a un número representativo de trabajadores de la población económicamente activa. Dichas empresas requieren ser muy productivas y para lograrlo demandan recursos financieros, tecnológicos, bienes de capital y capacitación. Si la Mipyme tuviera los recursos económicos, materiales y la estructura financiera que requiere, potencialmente tendría la oportunidad de generar empleos y aumentaría la productividad en las empresas, capitalizarían sus bienes en patrimonio, beneficiando con ello su propio desarrollo empresarial. Esto implicaría un impacto económico a nivel nacional, favoreciendo el crecimiento y desarrollo económico para el país.

En la mayoría de las naciones pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Mipyme contribuye entre el 30% y 70% de sus ingresos brutos. La Mipyme contribuye en países como Dinamarca, Japón, Francia, Portugal y España en más de la mitad de los ingresos del sector privado. La baja participación de la Mipyme en el ingreso de naciones en vías de desarrollo es atribuible a sus bajos niveles de productividad, eficiencia y competitividad, así como a la inexistencia de estructuras de apoyo al sector.



De acuerdo con los estudios realizados por la OCDE, el número de Mipyme involucradas en actividades internacionales es relativamente pequeño. Entre el 20% y el 25% de la Mipyme se vincula en el área de manufactura, y éstas contribuyen entre el 25% y 35% del total de las exportaciones mundiales, número que sería mucho más significativo de incluirse las exportaciones indirectas, ya que la mayoría lo hace a través de relaciones de subcontratación o a través de grandes empresas encargadas de la comercialización de sus productos [Barquero, 2003].

La información del último censo económico aplicado en México, indica que el sector manufacturero en este país es el más importante en la generación de producción bruta total, 43.3%, concentrado en 10.94% de las unidades económicas y empleando una de cada cuatro personas ocupadas. El total nacional del personal ocupado en manufacturas corresponde a 16.239,536 de personas, de las cuales el 25.9% ocupa el segundo sector, 4.198,579 personas ocupadas en manufacturas. De esta partida corresponde el 99.07% de unidades económicas a la Mipyme que emplea al 47.72% del personal ocupado.

En términos generales, la problemática de la Mipyme manufacturera en México, no sólo se vive fuera del sector sino también en su interior. Todavía hace 10 años, los establecimientos manufactureros pequeños tenían mayor presencia en el universo Mipyme. En la actualidad, las industrias manufactureras con menos de 500



trabajadores tienen una participación en el total de establecimientos Mipyme de apenas 10.83%, mientras comercio con el 52.47% y servicio el 33.58%. Esta distancia no parece ser tan amplia cuando se compara el porcentaje de empleos que genera cada uno de estos tres segmentos. A decir del INEGI, los pequeños y medianos productores emplean 12.34% del personal que labora en los establecimientos, comercio 25.68% y servicios 21.33%.

En México cuesta en promedio 16 mil pesos crear un empleo. Este importe es determinado por el financiamiento otorgado a la Mipyme y el número de empleos creados. El fondo de ayuda para la Mipyme, aplicó recursos por mil 800 millones de pesos, con ello se registró la generación de 112 mil nuevos empleos. La división de los recursos entre los empleos generados, determina el costo del nuevo empleo. La cifra resulta alarmante para el gobierno federal actual y los siguientes, pues para los próximos cinco años se requerirán 20 millones de nuevos empleos y el costo por cada fuente de trabajo podrá crecer a 20 mil pesos en ese mismo periodo [González, 2006].

En los últimos cinco años se ha registrado una caída sostenida en la participación del empleo del sector industrial dentro del empleo formal y un correspondiente aumento en la participación del empleo en el sector servicios. De acuerdo a la actividad económica en la que la Mipyme está inmersa, en donde la producción bruta total representa el 43.35% del total nacional y que este sector emplea al



25.9% del personal ocupado en México ¿Qué sucedería si se reorientara el financiamiento y el apoyo fiscal a la Mipyme?

Actualmente, en México es poco factible la posibilidad de que la Mipyme genere empleos, con sueldos dignos, que aseguren a los trabajadores la manutención con calidad de vida para con sus familias. Para que la Mipyme pueda ofrecer empleos con salarios reales requiere de una infraestructura básica en capital de trabajo y en tecnología lo que le permitirá ser generadora de fuentes de empleos. Lamentablemente las condiciones de financiamiento, aunque han sido favorecidas por los gobiernos federales recientes, aun no reúne los escenarios de apoyo apropiado a dicho sector.



Planteamiento del problema

La participación de la Mipyme en el crecimiento y desarrollo económico en México bajo el modelo económico neoliberal, demanda un sistema fiscal y de financiamiento que fomente la inversión directa para repercutir en el crecimiento y desarrollo económico del país. Las Mipymes del sector comercio, servicios y, principalmente, las que están colocadas en la manufactura, requieren de un marco legal y fiscal favorable para que la posibilidad de que este segmento de empresas pueda capitalizar sus recursos financieros, materiales y humanos en proyectos de inversión, en infraestructura, tecnología, mercado y capacitación, puedan desarrollar de manera interna y volverse productivas. Entonces, este sector de empresas podría estar preparado para hacer frente a un mercado globalizado.

Las reglas de operación han cambiado, ya que éste ha sido abierto a la competencia internacional, y una economía como lo es la mexicana, requiere entonces que el marco fiscal, jurídico y de operación económico financiero cambie, de manera que se adecue al nuevo funcionamiento de la economía. La estructura económica neoliberal implicó cambios en el entorno económico y financiero [Villareal, 1992]. La política de mercado neoliberal busca desplazar los recursos estatales hacia los grupos poderosos y a las empresas transnacionales, deprime los salarios para permitir la acumulación de capital, incrementa las exportaciones para financiar la deuda externa y privatiza a las empresas estatales [Bazan, 2001].



Con la liberalización de la economía en México, se incrementa la vulnerabilidad del país a las crisis bancarias, se disminuye la capacidad de maniobra frente al capital financiero internacional, incurriendo así, en la pérdida de políticas monetarias y fiscales, generando con esto, la incapacidad de la economía nacional de generar expectativas de ganancias, y junto con ello, inhibir el crecimiento y desarrollo económico.

La liberalización financiera obliga al gobierno mexicano a reducir su participación en la actividad económica y desempeñar un papel contraccionista para mantener la estabilidad del tipo de cambio del peso con respecto a las divisas. De acuerdo con la política monetaria, el gobierno mexicano no puede tener déficit, cediendo con esto soberanía fiscal en pro del crecimiento, para subordinar su política fiscal al objetivo de estabilidad cambiaria y reducción de la inflación.

A partir de las últimas tres décadas, la economía mexicana se ha visto afectada severamente por crisis inflacionarias y devaluatorias que deterioraron fuertemente la estabilidad económica de la nación mexicana. La política económica financiera actuó a favor de las importaciones, descapitalizando a la esfera productiva mexicana, en especial a la Mipyme, continuando así hasta la fecha.



La economía mexicana, tras la crisis de la deuda de 1982, no ha generado el crecimiento económico, así como los empleos que el país necesita para consolidar un desarrollo económico estable. La política neoliberal ha repercutido en el desarrollo económico de México. Si comparamos los periodos de 1955-1970 y 1971-1982, el PIB real creció a ritmos distintos.

Para el periodo de 1955-1970 el PIB creció a una tasa promedio de 6.7%, debido a una política fiscal y monetaria sustentada en una economía cerrada, el crecimiento estaba con base en la sustitución de importaciones y la inversión proveía infraestructura.

Para el de 1971-1982 el PIB creció a 1.9% [Banco de México, 1999:6]. Entre 1980 y 1988, este ritmo bajó aún más, llegando al 1.1% anual; mientras que entre 1988 y 2000, esta tasa tuvo un repunte de crecimiento para alcanzar el 3.66% anual de crecimiento [Salas, 2002:39]. De 2001 a 2003 el crecimiento económico subió lentamente un 2%, y para 2004 el PIB real creció 4.2%, lo que denota mejora en su desempeño pero aún con una tasa de crecimiento muy por debajo de lo experimentado antes de los ochenta, es decir, antes de que se tuvieran las crisis económicas. Actualmente, la economía mexicana ha crecido a un tercio de hace cuarenta años [Moreno, Santamaría, Rivar, 2006:110-111].



El modelo económico neoliberal en México muestra dificultades para mantener un crecimiento sostenido en una economía inestable, como lo es la mexicana, siendo ésta incompatible con la creación de empleos y de los ingresos de los trabajadores. Las crisis financieras son un testimonio de los obstáculos que enfrenta la Mipyme en un modelo económico que privilegia los mercados del exterior y abandona el mercado interno [Salas, 2002:38].

Como comentan Karen Watkins, Jaap Spronk y Lucía Félix [2004:120-124], la mala condición de los negocios y la incertidumbre de los bancos impulsan a los inversionistas a sacar sus fondos de estas instituciones y a los bancos a ofrecer menos créditos. La cantidad de intermediación financiera realizada por éstos disminuye y el mercado se vuelve incapaz de canalizar los fondos eficientemente; como consecuencia, la actividad económica se contrae considerablemente.

La economía mexicana no cuenta con financiamiento interno favorable para impulsar la dinámica económica nacional. Además, no hay una política fiscal que promueva el crecimiento y genere ganancias, mejore la accesibilidad al financiamiento interno y reduzca los problemas de insolvencia ante el financiamiento. Tampoco se dispone de un sistema bancario que pueda expandir créditos de manera que éstos fomenten la inversión a la Mipyme.



Los países deficitarios como México, inmersos en una economía neoliberal, han decidido aplicar políticas monetarias y fiscales restrictivas para conseguir la estabilidad monetaria en el circulante y estimular la privatización de su economía, a fin de promover los capitales extranjeros y con esto reducir la actividad económica interna [Huerta, 2004:224]. La política económica neoliberal en México ha fracasado en los intentos por alcanzar el crecimiento económico mediante el apoyo financiero a la Mipyme.

Debido a la apertura económica y las crisis económicas y financieras que la economía mexicana ha padecido en las últimas dos décadas, muchas Mipyme han desaparecido. Se observó una disminución en la participación Mipyme de 1.5 y 0.5 puntos porcentuales, en el quinquenio de 1998 a 2003, respectivamente [Sánchez, 2006:24].

Del total nacional que había en 2003 en nuestro país, 3.005,157 unidades económicas dieron empleo a 16.239,536 personas a nivel nacional y se tiene que el 97.08% de las unidades económicas y el 64.70% del total del personal ocupado se concentraron en actividades de manufactura, comercio y servicios, en la micro, pequeña y mediana empresa.



La evolución de las unidades económicas en México del sector manufacturero en el periodo de 1998 a 2003, mostró una disminución de 4.5%, siendo los establecimientos micro los que contribuyeron a esta caída con el mayor número, en términos absolutos. El total de unidades económicas manufactureras Mipyme en el año de 1998 fue de 341,085 y para el año de 2003, representó unidades económicas por 325,667.

La disminución del número de establecimientos repercutió en el personal ocupado y esta disminución no fue homogénea, pues mientras que las unidades económicas en el sector manufacturero cayeron 4.5%, el personal ocupado sólo disminuyó 0.8% en el efecto neto. La reducción de las unidades económicas se presentó en los micro, pequeños y medianos establecimientos; aunque fue más importante la caída porcentual en las empresas pequeñas y medianas, con 13.1% y 12.1%, respectivamente. En cambio, las grandes empresas aumentaron 0.6 %. Un comportamiento similar se dio en el personal ocupado total, las pequeñas empresas disminuyeron 13.6% y las medianas 11.6%; en tanto que las empresas grandes en México, en este mismo periodo, crecieron 7.4% [Sánchez, 2006:23].

Por lo anterior, a las Mipymes que permanecen en México les ha implicado un gran reto continuar activas, ya que durante las últimas dos décadas algunas de ellas se han enfrentado a financiar a las unidades económicas con recursos de los socios, debido a la devastación económica que han experimentado y que,



lamentablemente, ha generado empleos perdidos. Como consecuencia de ello y dadas las condiciones actuales económicas del país, la posibilidad de recuperación de la Mipyme se vislumbra con poco éxito.

Preguntas de investigación

Derivado de lo anterior surge la primera pregunta de investigación. ¿De qué manera los incentivos fiscales se pueden convertir en una fuente de financiamiento que fomente el crecimiento de la Mipyme y, a su vez, éstas promuevan el crecimiento económico en México?

De acuerdo al crecimiento económico en México, observado en la década de los cincuenta y sesenta, ¿cómo afectó el modelo de incentivos fiscales utilizado en el país con base en el decreto de la Ley del Fomento para las industrias nuevas y necesarias del año 1955 al financiamiento otorgado a la Mipyme?

Objetivos de la investigación

Como parte del objetivo de la investigación se considera elaborar una propuesta que explique la manera en que los incentivos fiscales se pueden convertir en una fuente de financiamiento que fomente el crecimiento de la Mipyme y, a su vez, éstas promuevan el crecimiento económico en México.



Otro objetivo de la investigación será analizar el modelo de incentivos fiscales a la Mipyme utilizado en el país con base en el decreto de la Ley del Fomento para las Industrias Nuevas y Necesarias publicado en el año 1955 y su efecto en el financiamiento a la Mipyme.

Hipótesis de la investigación

Hipótesis 1. Si se puede lograr el crecimiento de la Mipyme a través de los incentivos fiscales y, a su vez, éstas promuevan el crecimiento económico en México.

Hipótesis 2. Si el modelo de incentivos fiscales utilizado en el país con base en el decreto de la Ley del Fomento para las Industrias Nuevas y Necesarias del año 1955, puede favorecer en esta fase de apertura comercial el financiamiento a la Mipyme.

Método de investigación

La investigación corresponde a un estudio de tipo documental que proporciona una explicación sobre el aprovechamiento de los recursos federales que se emplean en los programas de ayuda económica y a través de los incentivos fiscales para valorar el costo fiscal.



En esta investigación, fundamentalmente, se examinan fuentes de datos que proporcionan información relativa al número de micro, pequeñas y medianas empresas, al número de personas que emplean y los sectores económicos en los que se desenvuelven. Todo esto, con la finalidad de capturar el papel que dichas empresas podrían tener en la economía mexicana si se les incentivara fiscalmente y se promoviera su potencial como contribuyentes fiscales, de manera que surtan un efecto positivo en el crecimiento y desarrollo económico.

El conocimiento del número de empresas en México que pueden clasificarse como micro, pequeñas y medianas, es valioso para estimar su contribución en la generación de empleo, en la producción de bienes y servicios, así como para identificar los incentivos fiscales que son aplicables a ellas.

El análisis de los programas económicos diseñados para el apoyo empresarial y los incentivos fiscales permite identificar el importe de los recursos económicos destinados por el gobierno federal en el presupuesto de egresos y en el presupuesto de costo fiscal. El importe de dichos recursos se destina a los programas de ayuda económica o de financiamiento y el costo fiscal que se deriva al aplicar los incentivos. Lo anterior mostrará el importe de las erogaciones que se considera en el gasto social y las partidas potencialmente recaudables por la hacienda pública.



Para reconocer cómo es que son obtenidos los recursos del país y, a su vez, cómo es que son aplicados, se analizan los ingresos y egresos del gobierno federal. Los recursos obtenidos por el gobierno se estudian bajo el enfoque de la propia naturaleza del ingreso y se estudia cómo los recursos fiscales son otorgados a las empresas, es decir, si se asignan vía financiamiento o vía incentivos fiscales.

El objeto de estudio es el aprovechamiento de los recursos económicos que el Estado se encarga de recaudar, de acuerdo a lo establecido en la Ley presupuestaria, ingresos fiscales y presupuesto de egresos de la federación, así como la manera en que se dirigen los recursos, vía gastos o vía incentivos fiscales, a las micro, pequeñas y medianas empresas, mediante los programas de financiamiento y los incentivos fiscales.

Debido a que no existe información homóloga al mismo ejercicio fiscal, la información que se analiza es la más reciente y la que se encuentra disponible, de acuerdo al objeto de estudio. Se revisan los principios teóricos económicos de la actividad financiera del Estado y, a su vez, cómo está vinculada con el aspecto jurídico y fiscal.



Para el análisis sectorial, el número de unidades económicas y el empleo que genera la micro, pequeña y mediana empresa, se consulta información publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), con respecto al último Censo Económico 2004. La Encuesta Nacional de Micronegocios (ENAMIN) 2002 se utiliza para el análisis de los micro negocios. Se utiliza este periodo de análisis debido a que es la fuente de información más reciente.

El análisis de los programas de ayuda económica y financiera se basa en la revisión de los programas sectoriales en los que se otorgan recursos del presupuesto federal. Para ello, se analiza la información que emite la Subsecretaría de la pequeña y mediana empresa, incluyendo los resultados obtenidos de algunos de ellos.

Para el análisis del costo fiscal se emplea la información más reciente de Cuenta Pública correspondiente al ejercicio fiscal 2005 y publicada en 2007. Otras fuentes consultadas incluyen los reportes que emite el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, así como los reportes y comunicados emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en los que informa sobre los principales resultados de recaudación y de información relativa a los contribuyentes.



Aquellos aspectos que también representan un costo fiscal para la hacienda pública, que están relacionados con la estimación de la evasión y elusión fiscal, y la informalidad (información publicada en 2006), se basan en los estudios realizados por diversas instituciones de educación superior como el Instituto Tecnológico Autónomo de México y la Universidad de Nuevo León.

Para abordar el tema de los incentivos fiscales se consultó el Diario Oficial de la Federación (DOF), que publica las disposiciones legales aprobadas por el cuerpo legislativo y las reglas de operación necesarias para la aplicación de los incentivos fiscales, además de las leyes secundarias que emiten las exenciones fiscales vigentes.

Las fuentes de información primarias en este proyecto de investigación son básicamente las leyes fiscales, el presupuesto de egresos de la federación y la cuenta pública. Por su parte, las fuentes de información secundarias que se consultaron fueron el gobierno (información oficial), los diarios oficiales de la federación y las revistas fiscales.



La información, tanto de fuentes primarias como secundarias, es información que emite directamente el cuerpo legislativo cuando se aprueban las diferentes leyes fiscales y legales, así como los reglamentos que el ejecutivo propone para la actuación de las leyes que están asociadas a la investigación. Por otro lado, los datos que reporta el INEGI son información que deriva del último censo económico y es el instituto supremo del país quien emite información estadística oficial. Así mismo, la Auditoría Fiscal de la Federación es la entidad gubernamental que valida el registro de todas las erogaciones realizadas por el gobierno federal, que rinde información al Congreso de la Unión y que reporta finalmente la cuenta pública. De la misma manera lo hace el Centro de Estudios de la Finanzas Públicas.

Metodología

La propuesta de incentivos fiscales que se presenta se basa en el estudio de los incentivos fiscales en México en combinación con los incentivos fiscales que han sido probados en otras regiones fuera del país y los que fueron propuestos durante el Desarrollo Estabilizador con base en el decreto publicado en 1955, objetivo de la investigación. Al mismo tiempo, se consideran los fondos de ayuda económica que el gobierno federal asigna en el presupuesto de egresos de la federación.



El propósito es identificar el proceso de valoración de los recursos que son asignados vía presupuesto de gastos y vía incentivos fiscales, a las diferentes actividades económicas, de manera que se observe cómo son aplicados los recursos para el fomento de la Mipyme. Para ello, se elaboró un cuadro con contenidos que auxiliaron en la identificación de los sectores económicos que cada administración pública maneja, de manera que se efectúa un cruce de información entre los programas económicos y los incentivos fiscales. Según la clasificación dada por Ley de Desarrollo de la Micro, pequeña y mediana empresa (2002), en México se considera como Mipyme a todas aquellas empresas que tienen hasta 250 trabajadores.

Se observa un número elevado de establecimientos económicos que abarca la Mipyme y, a su vez, el número de personas que emplea; y a partir de ello, se proponen incentivos fiscales para fomentar a la Mipyme y que surtan efecto en la generación de empleo. La Tabla No. 1 presenta una síntesis de los aspectos relacionados con el método de investigación.



Tabla No. 1. Ficha técnica de la investigación

Objetivos de investigación	1. Elaborar una propuesta que explique la manera en que los incentivos se pueden convertir en una fuente de financiamiento que fomente el crecimiento de la Mipyme y, a su vez, ésta promueva el crecimiento económico de México. 2. Analizar el modelo de incentivos fiscales a la Mipyme utilizado en el país, con base en el decreto de la Ley de Fomento para las Industrias Nuevas y Necesarias publicado en el año de 1955, y su efecto en el financiamiento a la Mipyme.
¿A quiénes/qué se estudia?	Micro, pequeñas y medianas empresas, programas de financiamiento propuesto en el presupuesto de egresos de la federación y legislación relacionada a los ingresos tributarios.
Fuentes de información primarias	Leyes fiscales, programas de financiamiento, presupuesto de egresos de la federación y cuenta pública.
Fuentes de información secundarias	Gobierno, diarios oficiales de la federación y revistas fiscales.
Análisis de los datos	Análisis mediante tablas cuantitativas.
Periodo de revisión documental	Censo económico de 1998 a 2003. Ley de Ingresos de la Federación 2006-2008. Presupuesto de Egresos de la Federación 2006. Programas de ayuda económica 2006. Análisis de costos fiscales a 2006. Estimación de la evasión de empresas 1998 a 2006. Análisis de costos fiscales 2005-2007.

Fuente: Elaboración propia



Desarrollo del trabajo

En el Capítulo 1, fundamentalmente, se habla sobre la actividad económica de un país. El análisis de la actividad económica infiere el tratamiento microeconómico y macroeconómico, y parecería existir un eslabón perdido entre estos dos niveles económicos.

En el contexto general, se enuncia cómo la política macroeconómica de un gobierno integra a la política monetaria y la política fiscal. Básicamente, se estudia la política fiscal del gobierno y se considera a los ingresos del estado; el gasto público y el financiamiento interno y externo incluyen a la política fiscal. Por ello, se comentan el renglón de los ingresos, los conceptos que suman los impuestos que percibe el gobierno de los contribuyentes, los derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras, así como los ingresos que percibe el estado de organismos y empresas paraestatales.

En lo que se refiere a los ingresos fiscales y gasto público, se estudia cómo los ingresos fiscales son aplicados, en particular, los incentivos fiscales, como una partida considerada en el gasto público federal.



Se habla de la importancia que tiene el crecimiento económico, ya que es un objetivo fundamental de la política económica de los países, y como éste es asociado a los factores de la actividad económica, de la sociedad, las empresas y el estado.

Debido a que los beneficios del crecimiento económico de un país pueden traducirse en un bienestar social como la mayor oferta de trabajo, mejores niveles de educación, una administración óptima de los recursos naturales o de la fuerza de trabajo, la formación de inmuebles, maquinaria y equipo, en obra pública, la ciencia, tecnología, así como la iniciativa empresarial; entonces, se enfatiza la importancia de éste cuando el ingreso real *per cápita* tiende a ser similar para la gran mayoría de la población, como el objetivo que las diferentes administraciones gubernamentales buscan lograr.

Se habla también de la relevancia que tiene el Estado en la política económica. Se observa como influye en la determinación de las cuestiones económicas fundamentales para un país. Un estado puede modificar el sistema impositivo, ya que es él quien instrumenta la política fiscal, debido a que es facultado por la constitución. En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expresa la responsabilidad que tiene el Estado para planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, además de fomentar las actividades al desarrollo económico nacional.



En el Capítulo 2, se habla del presupuesto de egresos de la federación, documento anual que prepara el gobierno, en donde define la manera como se aplicarán las asignaciones correspondientes en cubrir el interés colectivo de los gobernados.

Este documento clasifica al gasto público en programable y no programable. El estudio del gasto programable considera las asignaciones económicas que se aplican a las tres órdenes de gobierno: el poder ejecutivo, legislativo y judicial, incluye también a los organismos autónomos y las empresas de control presupuestario directo. Fundamentalmente, el análisis del gasto público está dirigido a las asignaciones de los ramos administrativos (poder ejecutivo), en observar cómo se distribuyen las partidas asignadas, específicamente, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de Economía, debido a que ambas son las que tienen que operar directamente con la Mipyme, en materia fiscal para la hacienda pública y en materia de programas de ayuda de financiamiento para la Secretaría de Economía.



Se analiza la importancia que tiene la Mipyme en la actividad económica del país dentro del sector comercio, de servicios y manufactura, como empresas participantes de la producción y en la generación de empleos. Tal situación las hace merecedoras de atención en sus prioridades básicas, debido a que en el país existe un número importante de establecimientos económicos que, en su mayoría, están contemplados como empresas micro, pequeñas y medianas.

En el ejercicio 2008, el presupuesto de egresos federales considera fondos de ayuda para la Mipyme, financiamiento gubernamental, que se ha propuesto a través de los programas de ayuda que define la Secretaría de Economía. En este apartado son estudiadas las partidas otorgadas a la Secretaría de Economía, en el presupuesto de gastos federal. Se analizan los actuales programas de ayuda que recibe la Mipyme, buscando cuáles son los que apoyan específicamente el financiamiento.

En el capítulo 3, se comentan aspectos fiscales y su efecto en el presupuesto de egresos de la federación. En virtud de la importancia que guarda el concepto de los incentivos fiscales en el gasto público, no sólo para el estado sino también para los contribuyentes, se torna un punto estratégico la distribución del ingreso fiscal. Por ello, resulta relevante que en la formulación de los incentivos fiscales deben quedar definidos los objetivos, metas, costos y órganos responsables para su aplicación.



Puesto que promover el crecimiento y desarrollo nacional es un mandato constitucional, se estudia cuáles son los renglones que se apuntan básicamente a los estímulos y exenciones de impuestos otorgados por el gobierno federal, ya que es el orden de gobierno que determina las partidas asignadas dentro del presupuesto de egresos federales.

Es por ello que se analiza el presupuesto de gastos fiscales, documento que comprende los montos que deja de recaudar el erario federal por concepto de tasas diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios y créditos fiscales; condonaciones, facilidades, estímulos, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales establecidos en las distintas leyes que en materia tributaria aplican a nivel federal.

Promover el desarrollo industrial a través de incentivos fiscales repercute necesariamente en el gasto público. Sin embargo, a mediados de la década de los cuarenta y hasta la década de los sesenta, se proponía una importante franquicia fiscal para las empresas, que permitió llegar a un coeficiente de inversión del 9.4% en 1942, aumentó rápidamente hasta alcanzar un 14.2% en 1947 y se estanca en ese nivel: la inversión pública, que representaba un 4.3% del PNB en 1940, aumentó su importancia hasta alcanzar el 7.5% en 1963.



Como parte del desarrollo de este capítulo se analiza la información que permite estudiar la economía informal, la evasión y la elusión. Durante las tres últimas décadas, en México se ha observado una disminución de los servicios del estado, crisis económicas e incremento del desempleo. Todo esto ha motivado la ampliación del sector de la economía informal. Las crisis financieras y económicas han golpeado al sector formal y esto ha implicado que las Mipymes que operaban en la economía formal hayan perdido puestos de trabajo y ofrecieran salarios bajos. Lo anterior ha forzado a los trabajadores asalariados, a los trabajadores independientes y a los empleadores Mipyme a dirigirse, cada vez más, a los sectores informales o no estructurados.

La economía informal es un punto de evasión en el pago de impuestos y repercute con severo impacto en la economía formal. Aunque el sector informal ha sido uno de los puntos a combatir que se ha señalado en los diferentes planes de desarrollo, el ejecutivo tiene que asumir el compromiso de impulsar medidas que permitan incorporar a la economía informal a la formalidad, lo que representaría un aumento importante en los recursos para el erario público y, por ende, un mayor margen de maniobra presupuestal para el gobierno federal.



La economía informal concentra diversas actividades, como el comercio al por menor que integra las actividades de talleres de reparación, la construcción, los restaurantes, los taxis, los alimentos en la vía pública y los servicios profesionales. Los establecimientos económicos que prevalecen en el país son justamente los que están en el sector servicios, y es este sector el que más ha incrementado sus establecimientos económicos en los últimos años, muestra de que poco a poco la formalidad adquiere más acciones para converger en la ilegalidad.

Adicionalmente, se analizan las acciones que ha tomado el gobierno federal frente a los contribuyentes, medidas que ha accionado y que no han resultado ser las más viables para lograr el desarrollo nacional.

Se observa también cómo se administran ciertas asignaciones económicas del gasto, que propiamente pueden considerarse como no aprovechadas por la mayoría de los ciudadanos, pero sí para un beneficio propio, aunque que éstas representan un costo fiscal para el erario. Las condonaciones por créditos fiscales otorgadas a contribuyentes no cumplidos trasciende con un costo fiscal elevado, inhibiendo la posibilidad de otorgar a otros contribuyentes cumplidos un incentivo fiscal.



Con base en información publicada por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) se estudia la potencialidad de las partidas recaudables. Estas partidas son importantes, por lo que resulta imprescindible requerir de una buena administración, tanto en el diseño como en la aplicación de los incentivos fiscales de un nivel de eficiencia pública administrativa.

Si el proyecto de nación contempla promover el desarrollo económico y crear condiciones para un desarrollo sustentable, es pertinente considerar la forma de dirigir la política de gasto público en congruencia con los ingresos y las necesidades de desarrollo.

En el Capítulo 4, fundamentalmente, se propone una política de incentivos fiscales que son adecuados a las necesidades de la Mipyme y del país, en un marco de finanzas públicas sanas, buscando que se dirijan con eficiente manejo los recursos. Proponer un nuevo sistema de incentivos fiscales que trascienda en una política de inversión para las empresas, a fin de que en los proyectos de inversión de empresa se utilicen recursos federales, es muestra de que éstos son susceptibles de generar un beneficio social.



Se analizan los actuales incentivos fiscales, observando cuáles son los aplicables a la Mipyme. Se considera la conveniencia de llevar a cabo una reforma de los incentivos fiscales propuestos por el gobierno federal que permita lograr una tasa de crecimiento económico que se combine con la justicia social, en condiciones de estabilidad económica.

Se estudia la Ley de Fomento para las Industrias Nuevas y Necesarias y sus reglas de operación, publicadas en 1955. A partir de ello, se consideran los criterios de opinión de autores que estuvieron de cerca en la aplicación de la ley en México. En el análisis de los incentivos fiscales aplicables al ejercicio fiscal 2008 y 2009 se estudia el efecto económico que se dio en las empresas que gozaron del beneficio de las franquicias fiscales en la década de los cincuenta y se analizan algunas empresas de aquella época que continúan en operación y que, actualmente, también disfrutaban de los beneficios fiscales vigentes para fomentar el desarrollo tecnológico.

Aunque la ley fue derogada en 1975, se revisó también la normatividad que fue aplicable en sustitución de la ley estudiada. Posterior a la derogación de la ley, fueron propuestas algunas exenciones de impuestos particularmente dirigidas a empresas, mediante la publicación en los Diarios Oficiales de la Federación. Sin embargo, no entró en vigor una ley de aplicación general con los mismos o similares fundamentos legales. Por lo anterior, se hace la propuesta de incentivos fiscales para la Mipyme, con base en el artículo 14 de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, publicada en enero de 1955.



CAPÍTULO 1

DESARROLLO Y CRECIMIENTO

1.1 La actividad económica

Actualmente, la actividad económica de un país configura una actividad con un objeto y con principios que han de servir al orden público y de gobierno de la sociedad. El buen cumplimiento de la actividad económica se nutre de principios morales y políticos adecuados para el sostenimiento de un estado de gobierno que, de ser así, se traduce en realidades de producción, de consumo, de administración, de conocimiento y de recursos humanos, en beneficio para los ciudadanos.

El análisis económico de un país puede versar en dos niveles: el nivel microeconómico y el nivel macroeconómico. El tema de investigación se fundamentará en un marco que estará situado alrededor de la Política Económica en México y su comportamiento macroeconómico, puesto que ésta examina las fuerzas que afectan a muchas empresas, consumidores y trabajadores al mismo tiempo, y de algunos de los instrumentos principales que utiliza la macroeconomía, para que la economía surta efectos en todos los implicados en la actividad económica.



En el contexto general, la política macroeconómica de un gobierno está integrada por dos componentes, la política monetaria y la política fiscal. La política monetaria es la que se encarga de observar como directriz en su actividad el tipo de cambio, la tasa de interés y controlar el dinero en circulación. No es objeto de este trabajo la política monetaria, por lo que, únicamente, se menciona para ubicarla como uno de los instrumentos principales que utiliza la actividad macroeconómica.

La política fiscal se refiere a los ingresos, el gasto y la deuda. El renglón de los ingresos lo suman los impuestos que percibe el gobierno de los contribuyentes, los derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras, así como los ingresos que percibe el estado de organismos y empresas paraestatales.

Por lo anterior, el tema de la investigación trata sobre los ingresos tributarios y cómo de estos ingresos fiscales son aplicados los incentivos fiscales, como una partida que es considerada en el derecho presupuestario federal, es decir, las asignaciones económicas que están dentro el gasto público ejercido por el gobierno.



1.1.1 Crecimiento económico

Los principales objetivos de la teoría macroeconómica, básicamente, están centrados en el crecimiento de la producción, el consumo, el empleo y la disminución de la inflación. A través de la política monetaria y la política fiscal podrían equilibrarse dichos objetivos para que el proceso del crecimiento económico de un país pueda realizarse.

Cuando las economías acumulan capital, producción y tecnología, en busca de que los fines económicos puedan materializarse, para que los gobernados de una nación tengan la oportunidad de obtener una mayor cantidad de productos y servicios, como los alimentos, la vivienda, la asistencia médica, la educación, los planes de pensiones y las jubilaciones, etc., sólo entonces se está ante un hecho económico que ha trascendido a los ciudadanos, el crecimiento económico.

Por lo tanto, el crecimiento económico continúa siendo un objetivo fundamental de la economía política de los países, puesto que es el factor más importante para el éxito social. El crecimiento de un país está asociado por los factores de la actividad económica de la sociedad, las empresas y el estado. Debido a que son determinantes activos de la economía, estos factores son los componentes que están vinculados con el crecimiento y que contribuyen a que éste pueda generarse: los recursos humanos y naturales, la formación de capital y la



tecnología. Es por ello que el crecimiento económico representa la expansión del Producto Interno Bruto (PIB) o producción nacional de un país.

“Un concepto estrechamente relacionado con éste es la tasa de crecimiento de la producción per cápita. Ésta determina el ritmo de aumento del nivel de vida de los habitantes de un país. A los países les interesa principalmente el crecimiento de la producción per cápita porque este eleva la renta media” [Samuelson, 2002:492]. Cabe entonces señalar, que el ingreso nacional real *per cápita* es el ingreso nacional real dividido entre la población. Por lo tanto, lo que se busca a través de la política fiscal es que “la riqueza de la nación crece en mayor proporción que su población” [Astudillo, 1994:140].

1.1.2 Medición del crecimiento económico (PIB o PNB)

Siguiendo con lo citado, el PIB es el valor de mercado de los bienes y servicios finales producidos por un país en un periodo, independientemente de que sean nacionales o extranjeros. Generalmente, suele ser anual y representa el indicador más amplio de la producción total de una economía.

El PIB es la suma de bienes y servicios finales producidos en un país durante un periodo de tiempo que, generalmente, puede ser anual. En este caso, se



considera la producción al interior del territorio del país, independientemente de que haya estado a cargo de nacionales o extranjeros.

Ahora, la determinación del monto de los bienes y servicios puede ser a precios de mercado o al costo de factores. En el primer caso, se toman los precios de los bienes y servicios considerando los impuestos indirectos, como es el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y los Impuestos Especiales (IEPS). El PIB es a costo de factores cuando éstos se restan. Desde otro punto de vista, el PIB puede ser a precios corrientes o nominales, o bien, precios constantes o reales.

Las economías avanzadas, generalmente, muestran un crecimiento a largo plazo continuo del PIB real y una mejora de los niveles de vida de los ciudadanos, proceso al que llaman crecimiento económico. Cuando una economía se encuentra en su nivel potencial, el desempleo es bajo y la producción es elevada (PIB potencial). La producción potencial depende de la capacidad productiva de la economía, la cual, a su vez, depende del capital, del trabajo, de la tierra y de la eficiencia tecnológica de la producción. De esta manera, con el paso del tiempo, el PIB potencial tiende a crecer de una manera lenta e ininterrumpida.

Por otra parte, cuando existen ciertas fluctuaciones bruscas en los patrones del gasto (PIB efectivo), la política económica (la política monetaria y la política fiscal) puede afectar rápidamente a la producción efectiva, pero influye lentamente,



durante varios años, en las tendencias de la producción potencial. En este sentido, el PIB efectivo es inferior al potencial y el desempleo aumenta [Véase Samuelson, 2002:359-362].

El PIB permite medir el crecimiento o decrecimiento de la producción de bienes y servicios de las empresas de cada país, únicamente dentro del territorio en el cual se mide. Entonces, un crecimiento del PIB representa mayores ingresos para el gobierno a través de impuestos, por ejemplo.

El Producto Nacional Bruto (PNB) es el valor de todos los bienes y servicios producidos y vendidos en el mercado durante un intervalo particular de tiempo. Incluye las compras de alimentos, vestidos, gasolina, autos, maquinaria, las construcciones residenciales y comerciales, y los servicios. También incluye la compra de bienes y servicios que hace el gobierno federal, así como las exportaciones y las importaciones” [Astudillo, 1994:45]. Al igual que el PIB, el PNB se puede contabilizar a valor nominal y valor real. La relación dada entre el PNB y el PIB se encuentra en la diferencia entre las rentas primarias generadas fuera del territorio nacional por residentes en el extranjero y las rentas primarias generadas en el interior que serán percibidas por no residentes en el país.

En el caso del PNB, se contabiliza la producción de los nacionales sin importar que se haya hecho en el propio país o en el extranjero. Por ejemplo, se



contabilizan en el PNB de México, los ingresos obtenidos por los braceros mexicanos que trabajan en los Estados Unidos; pero no se toma en cuenta la producción de empresas extranjeras que trabajan en México. En cambio, el PIB sí la considera.

1.1.3 Caso de México

Según Samuelson [2002:512], los países de renta alta, muestran un PNB *per cápita* a un nivel considerable para cada individuo. Por ejemplo, el cuadro siguiente, muestra que los países como los Estados Unidos, Francia y Japón, aunque no hayan reflejado una tasa de crecimiento real, su desarrollo es sólido, puesto que su crecimiento está vinculado con la aplicación de sus recursos naturales, el desarrollo tecnológico y la productividad.

En lo que respecta a México, aunque el cuadro refleje una tasa de crecimiento real más alta que los países en comento, no representa que el país tenga un desarrollo económico mayor a ellos. “Mientras más pronto la política y el derecho se percaten de la realidad y de la posibilidad de la economía para beneficio del hombre, más pronto se saldrá la deuda pendiente con la justicia [Véase, Valdés, *et. al.* 1992: 26].



Cuadro No. 1
COMPARATIVO INTERNACIONAL. PAÍSES SELECCIONADOS

País /Región	PRODUCTO INTERNO BRUTO (Tasa de crecimiento real anual)				
	2004	2005	2006	2007e/	2008e
Estados Unidos	3.9	3.1	2.9	2.2	1.5
Zona del Euro	2.0	1.5	2.8	2.6	1.6
Japón	2.7	1.9	2.2	1.9	1.5
China	10.1	10.4	11.1	11.4	10.0
India	7.8	9.2	9.4	8.5	8.2
Argentina	9.0	9.2	8.5	8.6	6.5
Brasil	5.7	2.9	3.7	5.3	5.0
Chile	6.0	5.7	4.0	5.3	5.0
México	4.2	2.8	4.8	3.3**	2.3*

* INEGI, Comunicado No. 242/2008. Producto Interno Bruto durante el tercer trimestre de 2008, Pág. 5, noviembre 2008.

** SHCP, Comunicado de Prensa 017/2008. Producto Interno en México, durante el cuarto trimestre de 2007, Pág. 3.

FUENTE: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con base en información del Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Para el caso de México las fuentes son Banxico, SHCP, INEGI, y Banco Mundial.

1.2 Desarrollo económico

Se dice que existe Desarrollo Económico en un país, cuando el bienestar económico de la población aumenta por un largo periodo. El desarrollo económico se mide por medio de diversos indicadores económicos, entre los que se encuentran el PIB real *per cápita*, la salud, la educación y la esperanza de vida. Así, el desarrollo económico se entiende como el proceso de crecimiento de una economía caracterizado por innovaciones tecnológicas, el recurso humano, los



recursos naturales, el capital, además de ir acompañado de una mejor distribución de la renta y la riqueza. En los países de economías de rentas altas se observa un alto PIB *per cápita*.

1.2.1 Diferencia entre crecimiento económico y desarrollo económico

Derivado de lo anterior, se puede inferir que los beneficios del crecimiento económico de un país deben traducirse en un bienestar social, mayor oferta de trabajo, mejores niveles de educación, una administración óptima de los recursos naturales o de la fuerza de trabajo, la formación de inmuebles, maquinaria y equipo, obra pública, el desarrollo de la ciencia y la tecnología, así como la iniciativa empresarial. En este sentido, el crecimiento económico no necesariamente está vinculado con el desarrollo económico, puesto que la producción potencial de un país está basada en cuatro ejes principales: la tecnología, los recursos humanos y naturales, así como el capital. Estos ejes actúan en las economías de los países y derivan con en el tiempo, en mejores niveles de vida para los ciudadanos; la estrategia para combinarlos dependerá de la fase de desarrollo en la que el país se encuentre para que se materialice el beneficio de la estrategia empleada para lograr el desarrollo económico. Por consiguiente, se dice que hay desarrollo económico cuando el ingreso nacional



real *per cápita* tiende a ser similar para toda la población y, por lo tanto, la distribución del ingreso es igual para la gran mayoría de la población, aspecto que explica y diferencia a los países de renta alta, de aquellos países con características de un país en vías de desarrollo.

1.2.2 Características de un país subdesarrollado

Muchos son los indicadores que caracterizan a los países subdesarrollados. Los indicadores de sanidad y pobreza son la muestra más evidente de la necesidad de desarrollo de un país. En los países con niveles de desarrollo económico bajo, la esperanza de vida es baja, el nivel de estudios y de alfabetización también lo es, y la inversión en el capital humano es relativamente escasa.

La actividad económica suele definirse por ciclos viciosos que impiden el desarrollo. La posibilidad de ahorro y la inversión son nulas al manifestarse los bajos niveles de renta, aunado a ello, se retrasa el crecimiento del capital, por consiguiente, se manifiesta una baja productividad. Para que un país pueda tener éxito en el desarrollo económico es necesario tomar decisiones que impongan romper con los indicadores que vinculan a una nación como subdesarrollada.



Para subrayar la economía en los países de renta baja, están presentes la inestabilidad y la dependencia. La inestabilidad de un país en vías de desarrollo se presenta en tres sentidos:

1. la producción: por ser países eminentemente agrícolas, la industrialización de la agricultura se convierte en una necesidad en el marco del crecimiento económico;
2. las exportaciones: la fluctuación de las exportaciones es grande, puesto que prácticamente queda a decisiones de países compradores que, en cualquier momento, pueden sustituir o producir los bienes, lo cual hace vulnerables las exportaciones en el país subdesarrollado; y
3. los términos del intercambio: las exportaciones están constituidas fundamentalmente, por productos primarios; y las importaciones, en gran medida, son productos manufacturados.

Por lo que se refiere a la característica de dependencia económica en un país subdesarrollado, básicamente está referido a la dependencia que el país subdesarrollado tiene de las empresas del capital extranjero, las importaciones que realiza el país de bienes y productos manufacturados, así como las importaciones de capital [Astudillo, 1994:147-148].



1.3 Intervención del estado en la economía

El estado, a través de la política económica, influye en la determinación de las cuestiones económicas fundamentales de un país. Los instrumentos que utiliza son la política de ingresos y la política del gasto, las cuales constituyen la política fiscal. Puede instrumentarlo de la manera siguiente:

1. Aumentando o disminuyendo el volumen del gasto público. Por ejemplo, recientemente, el gobierno ha iniciado un programa de obra pública. 2. Por otro lado, en el caso de México, puede alterar la cantidad de los impuestos con el resultado de aumentar o disminuir los ingresos disponibles para los gastos. Por ejemplo, la reciente la imposición del nuevo impuesto, Impuesto Empresarial Tasa Única (IETU); y 3. Alterando el sistema impositivo, aumentando o disminuyendo su progresión. Por ejemplo, la tasa de ISR o cambiando su composición, como el extinto Impuesto al Activo (IA), con el objeto de cambiar la proporción de los impuestos procedentes de los componentes de ahorro y del consumo de los ingresos [Véase, M. Groves, 1980, 737-738].

El estado, además de instrumentar su política fiscal para influir en la economía, también considera a la política salarial, la política agraria, la política agrícola, la política industrial, la comercial, la petrolera, etc.



Finalmente, los economistas consideran que es determinante en la economía de un país, para lograr que ésta progrese, observar la política fiscal. “Una sociedad que ahorre substancialmente debe progresar a fin de evitar el desempleo y el exceso de capacidad.” Por otra parte, “el progreso o crecimiento económico es un fenómeno complejo en que la política fiscal es, cuando más, tan sólo un elemento. El progreso se facilitará con la plena utilización del capital disponible y del trabajo destinado a reducir la frecuencia, duración y grado de los retrocesos económicos”.¹

1.3.1 ¿Para qué interviene el estado en la economía?

Los objetivos de la participación del estado en la economía suelen ser diversos. Entre otros, se destaca que el estado busca proporcionar a los ciudadanos la posibilidad de elegir para ellos mismos lo más conveniente de acuerdo a las circunstancias presentes. La libertad de tomar las decisiones convenientes sobre la actividad laboral deseable, la libertad de decidir en dónde trabajar, la libertad de elegir la forma de vida.

¹ *Ibidem*, 781- 782



Otro objetivo de la intervención del estado en la economía es referido al nivel óptimo de vida, es decir, a la maximización en la eficiencia de los recursos que, al mismo tiempo, marcará la pauta para que en la producción se manifieste el ideal de dirección, a efecto de llevar al mercado los productos que son demandados por la población. Por último, comentar que, además de lo citado, un objetivo más de la intervención del estado en la economía es lograr una mejor distribución del ingreso en la sociedad.

1.3.2 ¿Qué es la política fiscal, gasto e imposición?

El diccionario de la Real Academia Española define a la hacienda como “Departamento de la Administración Pública que elabora los presupuestos generales, recauda los ingresos establecidos y coordina y controla los gastos de los diversos departamentos”. Por su parte, la recaudación se define como el “Conjunto de las rentas, impuestos y demás bienes de cualquier índole regidos por el Estado o por otros entes públicos”.² Por tanto, la hacienda pública, para asuntos en México, es un campo de acción en que el gobierno federal considera su política presupuestaria y fiscal, además de la administración fiscal. Por lo que, está

² Se utilizó el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, debido a que el Diccionario Universal de Términos Jurídicos no lo considera. Se revisaron tesis del semanario judicial de la federación y no se encontró alguna que pudiera fundamentar el concepto en materia jurídica. El glosario de términos del Informe Tributario y de Gestión del Servicio de administración Tributaria, tampoco lo define. Véase

http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=hacienda,



vinculada con las finanzas y la cuenta pública, con el Estado de Derecho³ de los gobernados, particularmente, con los contribuyentes, con la ética en la actuación de los funcionarios públicos y, en especial, con la economía.

Dentro de este concepto, puede entenderse que “la política fiscal, adquisición reciente y de suma importancia en la esfera de actividad de la hacienda pública, pertenece en proporción considerable al campo de la llamada economía colectiva o economía política” [Groves, 1980:20]. En este sentido, la política fiscal de acuerdo con Groves, se entiende como “el conjunto de instrumentos y medidas que toma el Estado con el objeto de recaudar los ingresos necesarios para realizar las funciones que le ayuden a cumplir los objetivos de la política económica general.”

³ El ideal Estado de Derecho, supone un sometimiento completo de los poderes del estado a la razón, tiene como consecuencia ineludible para el estado y sus autoridades, el justificar racionalmente, sobre bases objetivas, sin sobra de arbitrariedad, todos sus actos, procurando la adhesión racional del particular afectado y debiendo hacer oportunamente su conocimientos el acto que lo afecte o puede llegar a afectar. Justificación y razonamiento que deben referirse a tres aspectos: 1) competencia de la autoridad que actúa, 2) el procedimiento a seguir en su actuación, y la justificación de la adecuación de cada acto del procedimiento seguido; y 3) el de más importancia en cuanto a la justificación y motivación razonada, respecto al contenido de los actos de autoridades legislativas, judiciales y en particular (para interés de la investigación) administrativas o ejecutivas y que consiste en que las autoridades manifiesten la referida justificación y motivación razonada en cuanto a) que los hechos invocados se encuentren probados, b) que los hechos invocados por las autoridades, sean precisamente los previstos por las disposiciones legales que le sirvan de fundamento a los hechos invocados, con base en un análisis de las pruebas y hechos probados, d) la referida justificación y motivación razonada, deben expresarla las autoridades en forma tal, que el afectado se encuentre capacitado para rendir prueba en contrario y alegar en contra de la argumentación jurídica y los hechos aducidos y sin impedir u obstaculizar la impugnación de sus actos [Véase Jurisprudencia y Argumentación en el Estado constitucional de Derecho, p. 11 UNAM, 2001, Serie Estado de Derecho y Fundación Judicial]



Por lo anterior, el gasto es aquel que realizan todas las instituciones de gobierno incluidas dentro del sector fiscal, entre las cuales se encuentran, el gobierno general, en sus tres órdenes de gobierno, los ministerios sociales y todas aquellas entidades que producen bienes y servicios públicos. De esta manera, la imposición, en términos generales, a efecto de poder solventar el gasto, son las partidas que el estado determina en materia presupuestaria, cuyo fin es acordar la cantidad de dinero que percibe para el ejercicio fiscal vigente, mediante el acto legislativo de imponer al ingreso en materia tributaria las personas que son sujetas de impuestos, tasas, tarifas, cuotas y plazos para su determinación, y pago de los impuestos, una vez realizada su causación.

1.3.3 ¿Cómo se instrumenta la política fiscal?

Desde la perspectiva económica, para instrumentar un sistema fiscal es importante planear y prever el comportamiento de la economía y sus agentes privados para coaccionar la actividad. Las necesidades financieras de presupuesto de ingreso y de gasto que refleje un programa de gobierno en su potestad tributaria hacia las entidades federativas, y determinar de manera armónica las diversas contribuciones, bajo la realidad económica de las personas y de las empresas que son socialmente responsables de aportar para los fines de gasto público [Valdés, *et. al.*, 1992:27], es un reto, que el estado trabaja para el establecimiento de la política fiscal.



Los principales ingresos son por la vía de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y endeudamiento público interno y externo. La política fiscal como acción del Estado en el campo de las finanzas públicas, busca el equilibrio entre lo recaudado por impuestos y otros conceptos y los gastos gubernamentales [Centro de Estudios de Finanzas Públicas cefp006/2007]. De acuerdo con la opinión de Margáin, cuando un país determina una sana política económica, el gasto público descansa en los recursos tributarios y en pequeña proporción de los ingresos en el recurso crediticio [1998:4-9].

Por lo anterior, cuando un estado define sus objetivos económicos y éstos son trazados en la expectativa de una la política fiscal, a fin de alcanzar la mayor estabilidad económica, es decir, el mantenimiento de una tasa razonablemente estable de crecimiento económico, entonces la política fiscal se basa sobre el análisis del ingreso nacional. El nivel de equilibrio del ingreso nacional entonces, será “aquel en el cual el gasto total de la economía –en consumo, inversión y gubernamental– es igual al ingreso nacional, ya que sólo a ese nivel se mantendrá la tasa corriente de producción” [Due John Fitzgerald 1972:512-524]. De acuerdo con Due John Fitzgerald “La política fiscal de nuestros días emplea ajustes puramente mecánicos basados sobre la teoría estática de equilibrio, que trata de elevar el ingreso nacional cuando éste comienza a declinar, y de comprimir el nivel de precios cuando comienza a elevarse. Lo que se necesita es una política fiscal



que actúe directa o indirectamente para contrarrestar las tendencias en la economía que impulsan la tasa real de crecimiento lejos de la potencial a niveles de precios estables.”

Por lo tanto, en la opinión de M. Groves [1982:726], la moderna teoría de la política fiscal asigna al gobierno un papel mucho más activo en la vida económica de la nación. Se cree ahora, que la política del gobierno en cuanto a impuestos y a gastos, debe orientarse para compensar las fluctuaciones en el nivel de los ingresos y del trabajo remunerado. De acuerdo con este criterio, la política de estabilización económica, la falta de ingreso en el sector privado de la economía debería compensarse con una reducción en los impuestos y un aumento en los gastos públicos.

1.3.3.1 Los gastos públicos

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se financia con los recursos que el poder público extrae a la sociedad. La obtención del recurso público está sustentada constitucionalmente y es el respaldo legal para su ejercicio. El artículo 74, fracción IV, señala el seguimiento del proceso presupuestario. El ejecutivo federal hará llegar a la cámara, la iniciativa del PEF para su revisión y su aprobación. El PEF es una de las máximas expresiones del poder del estado; decide sobre la distribución del dinero entre los gobernados. El Gasto Público (GP)



revela las prioridades del gobierno y sus compromisos políticos. Es la sustancia del funcionamiento de los aparatos del estado y de sus múltiples programas.

El gasto público tiene un gran peso macroeconómico, pues incide en el crecimiento económico del país, el empleo, los niveles generales de precios, inflación y la estabilidad económica. Así mismo, tiene un gran peso microeconómico en el bienestar de los ciudadanos, ya que el gasto público influye directamente en la distribución del ingreso. “El análisis del gasto público permite evaluar al gobierno a través de las auditorías el impacto de la política fiscal, financiera y de ésta manera se constituye uno de los componentes principales y necesarios para la rendición de cuentas, está íntimamente ligado con la política y la competencia por el poder, por el impacto político y electoral del gasto público” [Guerrero, Madrid 2004:2].

El artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) menciona que “corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional, el fomento del crecimiento económico y el empleo.” De esta manera, “el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades al desarrollo económico nacional” en donde, “con responsabilidad social, el sector público, el sector social



y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica contribuyan al desarrollo de la Nación”, según lo expresa el artículo 26 de la CPEUM.

El Presupuesto de Egresos de la Federación es el documento anual que prepara el gobierno federal que, una vez que el Estado determinó la obtención de la fuente de ingresos, incide en ellos de manera que aplique los recursos obtenidos.

Por ello, clasifica el gasto en programable y no programable. El gasto programable son las erogaciones que la federación realiza en cumplimiento de sus responsabilidades para proveer bienes y servicios públicos a la población. El gasto no programable son las erogaciones a cargo de la federación que derivan del cumplimiento de obligaciones legales que corresponden fundamentalmente a los servicios de la deuda [Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 2º, fracción XVII y XVIII].



Cuadro No. 2
Clasificación del Gasto
Gasto programable

Ramos autónomos

Poder legislativo, poder judicial, IFE, CNDH

Ramos administrativos

Administración pública central

Ramos generales

Aportaciones a seguridad social

Provisiones salariales y económicas

Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos

Aportaciones federales para entidades federativas y municipios

Entidades sujetas a control presupuestario directo

ISSSTE, IMSS, CFE, LyFC, PEMEX

Gasto No Programable

Ramos generales

Deuda pública, participaciones a entidades federativas y municipios, erogaciones por saneamiento financiero, adeudos ejercicio fiscales anteriores, erogaciones para ahorradores y deudores de la banca

Entidades sujetas a control presupuestario directo

Costo financiero, CFE y PEMEX

Fuente: elaboración propia con información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2008.

El gasto no programable lo suman el costo financiero, las participaciones y los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS). El gasto programable lo integra la administración pública central, que registra el gasto corriente (servicios personales, gastos de operación, ayudas⁴, subsidios y transferencias⁵) y el gasto

⁴ Las ayudas son las "asignaciones que la administración pública federal otorga a los diferentes sectores de la población e instituciones sin fines de lucro en forma directa o mediante fondos y fideicomisos" [INEGI, 2001].



por capital (inversión física⁶ y financiera⁷), además de los que genera por los organismos y empresas de gobierno [Centro de Estudios en Finanzas Públicas 007/2005].

⁵ Las transferencias “son las asignaciones de recursos federales previstas en los presupuestos de las dependencias, destinadas a las entidades bajo su coordinación sectorial o a los órganos administrativos desconcentrados, para sufragar los gastos de operación y de capital, incluyendo el déficit de operación y los gastos de administración asociados el otorgamiento de subsidios, así como las asignaciones para el apoyo de programas de las entidades vinculados con operaciones de inversión financiera o para el pago de intereses, comisiones y gastos, derivados de créditos contratados” [Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2008, artículo 2, fracción LIV]

⁶ La inversión física “implican erogaciones del gasto de capital destinadas tanto a obra pública en infraestructura como a la adquisición y modificación de inmuebles, adquisiciones de bienes muebles asociadas a los programas contemplados en el presupuesto de egresos de la federación, y rehabilitaciones que impliquen un aumento en la capacidad o vida útil de los activos de infraestructura e inmuebles y así como el mantenimiento” [Centro de Estudios en Finanzas Publicas, notacefp/063/2006].

⁷ La inversión financiera son las necesidades de recursos del sector asociadas a la política fiscal. Por ello, la SHCP presenta un indicador fiscal que muestra de manera más integral las necesidades de financiamiento del sector público federal para cumplir con las políticas públicas, éste se denomina Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP). Los RFSP miden las necesidades de financiamiento para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, tanto de las entidades adscritas al sector público como de las entidades del sector privado y social que actúan por cuenta del gobierno. Este es un indicador más amplio para evaluar el cambio en las obligaciones financieras del sector público derivado de las transacciones que realiza. Éstos pueden ser:

1. Proyectos de Infraestructura Productiva de largo plazo, antes PIDIREGAS.
2. Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), antes Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA).
3. Se incluyen todos los requerimientos financieros del Fideicomiso de Apoyo al Proceso de Rescate de Concesiones de Caminos y Puentes de Cuota (FARAC).
4. Los Requerimientos Financieros de la Banca de Desarrollo y los Fondos de Fomento se incluyen como parte de los RFSP, porque representan un gasto impulsado por el sector público y su financiamiento limita los fondos prestables. El uso de recursos es dirigido para financiar a los sectores privado y social. La banca de desarrollo y los fondos de fomento obtienen recursos del resto de la economía y del exterior para apoyar, vía créditos, el desarrollo de proyectos de infraestructura de largo plazo y fomentar algunos sectores específicos como el exportador, el rural y la pequeña y mediana empresa. Es importante mencionar que los requerimientos financieros de los bancos y fondos de fomento corresponden a necesidades de financiamiento para cumplir con los objetivos de política de fomento financiero del Estado. Deriva entonces la intermediación financiera y se define como el endeudamiento neto en que incurre la banca de desarrollo y los fondos y fideicomisos de fomento para financiar al sector privado y cubrir su déficit de operación.
5. Los programas de apoyo a deudores. Dentro de esta categoría se incluyen el aumento o disminución en el valor de los compromisos de los programas de deudores en un ejercicio,



1.3.3.2 Los ingresos públicos

El ordenamiento constitucional, artículo 73, fracción VII, dice que el congreso tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Del mismo modo, en la fracción XXIX, indica la responsabilidad federal de la imposición de los tributos en materia de comercio exterior, sobre los recursos naturales, el sistema financiero, los energéticos y las actividades especiales.

La fuente de ingresos públicos del Estado es el flujo de efectivo que recibe por los impuestos.⁸ Los ingresos se clasifican en ingresos petroleros e ingresos no petroleros. Los ingresos petroleros los suman las percepciones que obtiene el gobierno federal por el impuesto a los rendimientos petroleros, así como los aprovechamientos sobre el rendimiento de los excedentes petroleros y los impuestos especiales relativos al petróleo, además de su principal empresa, PEMEX. Los ingresos no petroleros se clasifican en tributarios, no tributarios y los ingresos que percibe el gobierno federal de los organismos y empresas paraestatales. Los ingresos tributarios son aquellos que percibe el gobierno federal de los contribuyentes por impuestos directos –Impuesto Sobre la Renta

tanto en su versión de descuentos en pago como de reestructuración en UDI's [Véase SHCP, 2002, Balance Fiscal en México].

⁸ “Impuestos son las contribuciones establecidas que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma” [CFF, 2008, artículo 2, fracción I].



(ISR) e Impuesto al Activo (IA)–; impuestos indirectos –Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS)–; los relativos al Comercio Exterior, el Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos (ISTUV), el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN), Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE) [Cuadro No. 3]. Los ingresos no tributarios son los derechos,⁹ productos,¹⁰ aprovechamientos federales¹¹, contribuciones de mejoras¹² y los accesorios,¹³ además de los ingresos que percibe el estado de organismos y empresas paraestatales.

Los ingresos fiscales quedan definidos anualmente en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), ley de periodicidad anual, que cada ejercicio fiscal aprueba el congreso de la unión, la fuente de ingresos fiscales del estado. El congreso de la

⁹ Derechos “son las contribuciones establecidas por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado” [Código Fiscal de la Federación (CFF), 2008, artículo 2, fracción IV].

¹⁰ “Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado” [artículo 3, CFF, último p.]

¹¹ “Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal” [CFF, artículo 3, 1er. p.]

¹² “Contribuciones de mejoras son las establecidas a cargo de las personas físicas y personas morales que se beneficien de manera directa por obras públicas” [CFF, 2008, artículo 2, fracción III].

¹³ “Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización por los cheques recibidos por las autoridades fiscales que sea presentado en tiempo y no sean pagados, dará lugar al cobro 20% del valor de éste” [CFF, artículo 21, 7° p.] son accesorios de las contribuciones [CFF, artículo 2, último p.] y los aprovechamientos [CFF, artículo 3, 2° p.] y participan de la naturaleza de éstas.



unión es la autoridad responsable de otorgar la aprobación del ingreso federal, una vez que haya sido aplicado el proceso legislativo que impone el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

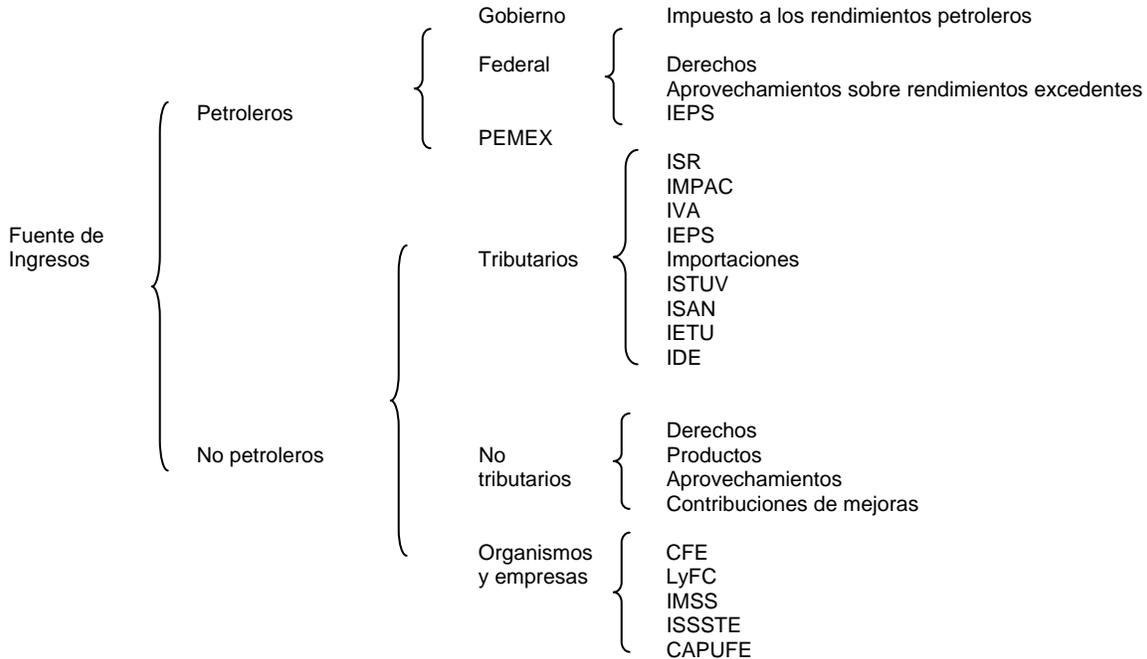
Existen también los impuestos establecidos con fines extrafiscales¹⁴. Estos impuestos pueden servir como “instrumentos eficaces de la política financiera, económica y social que el estado tenga interés de impulsar, orientando, encauzando, alentando o desalentando ciertas actividades o uso sociales”, según sean o no considerados como útiles para el desarrollo armónico del país [Gordoa, 2000:69]. Sin embargo, se ha considerado que los mismos desvirtúan los principios de la tributación porque no se trata de ingresos públicos que se destinen a los gastos del estado sino a cumplir con actividades extrafinancieras del estado.

En este sentido, parece claro el fin de cada tipo de impuesto. Puede decirse que serán “tributos fiscales aquellos en que la capacidad contributiva aparece no sólo como presupuesto legitimador del tributo” y serán impuestos extrafiscales, cuando “persigan fines de política económica” [Valdés, *et. al.*, 1992:221].

¹⁴ Estos impuestos tienen su origen constitucional [Véase CPEUM, artículo 25, 7° y 8° p].



Cuadro No. 3



1.4 Los efectos económicos de los impuestos

Sin duda, Adam Smith escribió los principios máximos teóricos de los impuestos en materia económica. El economista, en su libro *Wealth of Nations*, dedicó el libro V al estudio de los impuestos y estableció cuatro principios fundamentales: el Principio de Justicia, el Principio de Certidumbre, el Principio de Comodidad y el Principio de Economía, y con ellos se eliminaron muchos obstáculos que impedían el crecimiento económico. Contempló el progreso en términos de una riqueza creciente, de una libertad amplia, del derecho de los hombres a escoger su ocupación. Smith consideró que una economía no podría operar jamás sin el



trabajo de la gente, las leyes, las actitudes, la propensión a ahorrar, a asumir riesgos y la capacidad para controlar la rapacidad gubernamental; todo ello forma parte del marco social en el que funciona una economía [Véase, Sherman 1982:29-30].

El Principio de Justicia, básicamente, establece lo que se llama equidad o falta de equidad de los impuestos. Éstos deben ser justos y equitativos, es decir, gira alrededor de la generalidad y la uniformidad. El principio de generalidad es aplicable a todos los que deben de pagar impuestos, nadie está exento del pago de los impuestos. Dicho principio está vinculado con el concepto de capacidad contributiva. El punto es que el sistema tributario que se maneje debe ser lo suficientemente capaz de resolver que nadie con capacidad contributiva deje de pagar algún impuesto.

El principio de uniformidad es referido a los contribuyentes estando en la misma situación, de hecho, todos deben ser iguales frente al impuesto. La razón por la cual debe prevalecer la igualdad en materia de impuestos fue analizada por John Stuart Mill, quién señaló “Si alguno soporta una carga menor de la que le corresponde, es porque otro soportará una mayor” [en Astudillo, 2002:20]. Por lo anterior, se debe recibir el mismo trato impositivo, en tanto se encuentren ante las mismas circunstancias y se trate del mismo impuesto.



El Principio de Certidumbre connota que el impuesto que debe pagar el contribuyente debe ser justo, ser claro en su determinación,¹⁵ en el tiempo para pagar. Debe quedar establecido en la legislación, quiénes son los sujetos de este impuesto, entendiendo a quién se le paga y quién lo paga, el objeto del impuesto, cuota, base, fecha de pago y las infracciones de pago ante su incumpliendo. Este principio le da legalidad al acto entre el sujeto activo (gobierno) y el sujeto pasivo (gobernado).

El Principio de Comodidad especifica que todo pago debe recaudarse en el tiempo y forma que más convenga al contribuyente, es decir, cuando sea la fecha más probable para el cumplimiento de dicha obligación.¹⁶

Por último, el Principio de Economía consiste en que todo impuesto debe planearse de modo que la diferencia entre lo que se recauda y lo que ingresa al tesoro público del estado, sea lo más pequeña posible.

¹⁵ Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes, y éstas se determinan en el momento de su causación. Corresponde a los contribuyentes la determinación de las contribuciones a su cargo, salvo disposición expresa en contrario [CFF, artículo 6, 1° y 3er p.].

¹⁶ Las contribuciones se pagan en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas. A falta de disposición expresa el pago deberá hacerse mediante declaración que se presentará ante las oficinas autorizadas de la SHCP o las instituciones de crédito, obteniendo la impresión de la máquina registradora, el sello, la constancia o el acuse de recibo electrónico con sello digital. Si la contribución se calcula por periodos establecidos, en los casos de retención o de recaudación de contribuciones, las enterarán a más tardar el día 17 del mes de calendario inmediato posterior al de terminación del periodo de la retención o de la recaudación, respectivamente y en cualquier otro caso, dentro de los 5 días siguientes al momento de la causación [CFF, artículo 6].



John Maynard Keynes, en su obra principal, *La teoría general del empleo, el interés y el dinero*, aseguraba que la economía se balanceaba en un punto donde existía el pleno empleo. El balance estaba determinado por muchas decisiones de ahorro e inversión, y que no había razón para suponer que tales decisiones coincidieran automáticamente al nivel del pleno empleo. Él consideraba que era posible que una economía estuviese en equilibrio, instando a la intervención gubernamental para crear las demandas y eliminar la deficiencia. Según Keynes, los ministros de hacienda debieran tratar de incrementar el gasto o de reducir los impuestos para incrementar la demanda cuando así lo requiera el desempleo. Si la demanda era excesiva, lo que provocaba estrangulamientos e inflación, debiera haber en el presupuesto un excedente de los impuestos sobre el gasto.

Hasta la década de los años treinta, los ingresos se consideraban como un medio necesario para financiar los gastos [Due,1972:506]. Sin embargo, el establecimiento de los impuestos debe orientarse “no sólo para que le produzca recursos para satisfacer su presupuesto, sino también para lograr, a través de medidas fiscales, la orientación económica que más convenga al país, aun cuando ello le signifique sacrificios recaudatorios” [Margaín, 1998:4-9]. El papel de la política fiscal incide fuertemente en la determinación del presupuesto de gastos y la imposición del equilibrio del nivel de ingreso. Cuando un gobierno registra un PIB alto, representa que la tasa de desempleo está a la baja, puesto que la producción de los bienes y servicios está en auge. Por otro lado, la tasa de



inflación tiende a incrementarse. En este momento económico puede gestarse la disminución del pago de impuestos de los contribuyentes, puesto que éstos, al dejar de pagar impuestos, obtienen de esta manera más ingresos.

El impuesto es uno de los instrumentos de la política económica, pero no es el único y ni siquiera el más importante, ya que la finalidad de los tributos es la cobertura del gasto público en función a la capacidad contributiva de las personas llamadas a satisfacerlos [Valdés, *et. al.*, 1992:5] y no deberían ser establecidos como una estrategia recaudatoria o de estabilidad económica.

Cuando se otorgan incentivos fiscales, éstos actúan en materia económica, ya que, al aplicar los incentivos fiscales, los empresarios están en una condición distinta, pues entonces pueden fomentar la inversión, incidir en el consumo o en el incremento del ingreso.

Los ingresos que obtiene el gobierno a través de los impuestos y otros ingresos ejercen efectos importantes en la economía, ya que el dinero que los particulares entregan al gobierno pudieron haberlo empleado para gasto o invertir en bienes. Sin embargo, la aplicación de los recursos aportados al gobierno federal impacta fuertemente en la conciencia de los contribuyentes, puesto que, a fin de cumplir con el ordenamiento fundamental, se observa la eficacia de la exención de impuestos y esta varía según la fuente de capital. Un aumento de la cantidad total



de formación de capital privado interno, parece como probable que sea el resultado de la exención de impuestos a los niveles existentes de ingreso nacional [Sommerfeld Raynard, M.: 1968].

Los impuestos, para efectos en el poder de compra, “constituyen extracciones de la corriente de poder de compra y de ese modo reducen las cantidades disponibles para el consumo o el ahorro. En esencia, sustraen una parte de la corriente de ingreso nacional, colocándola fuera de los ahorros y del consumo del sector privado” [Due, 1972:465], es decir, las aportaciones que un individuo o empresa realicen en materia fiscal a la hacienda pública, repercuten en el poder de compra de un contribuyente, puesto que éstos dejan de consumir, invertir o ahorrar para dar cumplimiento a la obligación tributaria.

“Un impuesto personal a los réditos, por ejemplo, puede alterar el deseo de trabajar y de ese modo la oferta de trabajo, ya sea total o la de tipos particulares. Puede disminuir el deseo de acometer el desarrollo y la expansión de empresas y puede desalentar particularmente las empresas riesgosas. Un impuesto a los réditos de las sociedades anónimas puede afectar asimismo los incentivos para invertir, y alterar la forma legal de la explotación, el tipo de financiación y la naturaleza así como el nivel de las actividades desarrollada”.¹⁷

¹⁷ *Ibíd*em



Por lo anterior, una estructura impositiva debería buscar la disminución de la desigualdad económica, una vez deducidos los impuestos y, al mismo tiempo, procurar los bienes y crecimiento económico para todos los gobernados.

1.4.1 Principios constitucionales en materia fiscal

En términos generales, de acuerdo con lo que establece el artículo 49¹⁸ de la CPEUM, “las funciones del estado tienen un apoyo lógico y jurídico” que, al observar el mandamiento aplicado a la teoría constitucional, el estado realiza diversas funciones. La función encaminada a establecer normas jurídicas generales (función legislativa), la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del estado bajo el orden jurídico; en este sentido, el estado es el promotor del desarrollo económico y social de un país (función administrativa) y la actividad del estado encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho (función judicial) [Véase Serra, 1998:40].

Todo ello, para lograr la satisfacción de las necesidades generales orientadas al bien común de los gobernados, en forma regular y continua. Por tanto, corresponde al estado, el establecimiento de los impuestos. Los principios tributarios son aquellos requisitos mínimos que se deben cumplir para que la

¹⁸ El artículo 49 se refiere a la división de poderes. “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”, ordenamiento que especifica funciones concretas en calidad de máximo gobierno.



función legislativa pueda establecer un impuesto. De esta manera, se asegura el estado de derecho de los gobernados que, al establecerse un impuesto, deberán cumplir con los elementos mínimos y así, ofrecer a los ciudadanos la seguridad jurídica¹⁹ dentro de un acto legal, y proporcionar al ciudadano la seguridad individual de la ley fundamental.²⁰

Con la constitución se reconoce la existencia de la justicia como un principio constitucional de orden superior. En un sistema federal como es el de México, el principio constitucional de justicia tiene una amplia implicación entre los contribuyentes, la hacienda pública nacional y el fisco de otros países, ya que observa la participación de cada sujeto. “El principio constitucional de justicia fiscal postula que entre las contribuciones impere un orden que permita el cumplimiento de los fines de éstas en un marco normativo que haga razonable el ejercicio de las potestades públicas para el cumplimiento efectivo de las obligaciones fiscales de los particulares y con respeto irrestricto de las garantías individuales que a éstos corresponden” [Valdés, *et. al.*, 1992:58].

La normatividad mexicana establece en el artículo 31, fracción IV de la CPEUM, cuál es la responsabilidad que existe entre el gobernado y el estado en materia

¹⁹ “En los juicios de orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho” [Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 14, último párrafo,].

²⁰ Según CPUEM, 2007, Ley fundamental, “Fundamento: nombre, del latín *Fundamentum*, que quiere decir, principio y cimiento en que estriba y sobre el que se funda edificio u otra cosa” [Diccionario Términos Parlamentarios, 1998].



tributaria. El artículo define seis principios constitucionales. Durante el proceso de legislación, es responsabilidad del estado preparar, bajo el amparo de los principios constitucionales, toda disposición en materia fiscal. Por tanto, cuando el legislador impone un tributo, deberá observar el cumplimiento de los seis principios constitucionales en dicho tributo y vigilará, en todo momento, que esta normatividad no rebase los límites constitucionales impuestos en la propia legislación, en el momento en que es creada. Para ello, el legislador aplicará lo contenido en la CPEUM, referido a las garantías constitucionales fundamentadas en los artículos 1° al 29 del mandamiento constitucional. De esta manera, la propia legislación se convierte en el límite constitucional.

Los seis principios constitucionales son los de generalidad, obligatoriedad, vinculación con el gasto público, proporcionalidad, equidad y legalidad. El fundamento básico del ordenamiento es dado por el mismo artículo constitucional, que al calce dice:

Artículo 31 “Son obligaciones de los mexicanos²¹:

²¹ El Código Fiscal de la Federación en su artículo 1°, establece sujetos del impuesto a las personas físicas y las personas morales, ya que “están obligadas a contribuir para el gasto público. Las disposiciones de código se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de los que México sea parte y sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico. La federación queda obligada a pagar contribuciones únicamente cuando las leyes lo señalen expresamente. Los estados extranjeros, en casos de reciprocidad, no están obligados a pagar impuestos. No quedan comprendidas en esta exención las entidades o agencias pertenecientes a dichos estados. Las personas que de conformidad con las leyes fiscales no estén obligadas a pagar contribuciones, únicamente tendrán las otras obligaciones que establezcan en forma expresa las propias leyes”. Además, la Ley del Impuesto



IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.²²

Siguiendo con lo citado, el principio de generalidad en México aplica en tanto que los contribuyentes, sea su residencia en territorio nacional; o los residentes en el extranjero, sea el territorio nacional la fuente de riqueza. Entonces, el principio de obligatoriedad está adherido al principio de generalidad, aplica a todos aquellos contribuyentes que obtengan ingresos en territorio nacional. A partir de aquí, se ubica al contribuyente para realizar la contribución al gasto público y cubrir con los gastos necesarios de los gobernados, de contribuir para un bien común.

Sobre la Renta al respecto comenta en el artículo 1 de “las personas físicas y las personas morales, están obligadas al pago del impuesto” cuando sean “residentes en México, respecto de todos sus ingresos cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde procedan. Los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país, respecto de los ingresos atribuibles a dicho establecimiento permanente y los residentes en el extranjero, respecto de los ingresos procedentes de fuentes de riqueza situadas en territorio nacional, cuando no tengan un establecimiento permanente en el país, o cuando teniéndolo, dichos ingresos no sean atribuibles a éste”. Por otra parte, debemos considerar la definición de domicilio fiscal citada en el Código Fiscal de la Federación, [Véase, artículo 10]; cuando las personas físicas realizan actividades empresariales, se considera su domicilio fiscal el local en que se encuentre el principal asiento de sus negocios, el local que utilice para el desempeño de sus actividades o su casa habitación. Para las personas morales, cuando sean residentes en el país, el local en donde se encuentre la administración principal del negocio y si se trata de establecimientos de personas morales residentes en el extranjero, dicho establecimiento; en el caso de varios establecimientos, el local en donde se encuentre la administración principal del negocio en el país, o en su defecto el que designen.

²² De acuerdo con la normatividad en México, “las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa. Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal” [artículo 5º, CFF].



La siguiente jurisprudencia ilustra de una manera muy descriptiva la vinculación que hay entre el gasto público y la responsabilidad que tiene el gobernado con el pago de las contribuciones. Al calce, dice:

“La circunstancia o el hecho de que un impuesto tenga un fin específico determinado en la ley que lo instituye y regula, no le quita, ni puede cambiar, la naturaleza de estar destinado el mismo impuesto al gasto público, pues basta consultar el presupuesto de egresos de la federación para percatarse de como todos y cada uno de los renglones del Presupuesto de la Nación tienen fines específicos, como lo son comúnmente la construcción de obras hidráulicas, de caminos, nacionales o vecinales, de puentes, calles, banquetas, pagos de sueldos, etc.

“El gasto público, doctrinaria y constitucionalmente, tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo; y es y será siempre gasto público, que el importe de lo recaudado por la federación a través de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, se destine a la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionadas con las necesidades colectivas o sociales, o los servicios públicos. “Sostener otro criterio o apartarse en otros términos de este concepto constitucional, es incidir en el unilateral punto de vista de que el estado no está capacitado ni tiene competencia para realizar sus atribuciones públicas y atender a las necesidades sociales y colectivas de sus habitantes, en ejercicio y satisfacción del verdadero sentido que debe darse a la expresión constitucional gastos públicos de la federación....”, (Amparo en revisión 2844/61, promovido por Clotilde Acevedo viuda de Flores. Visible en las páginas 383-384 del Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente, al terminar el año de 1973. Primera Parte)” [en Arrijoja, 2002:254.

“El principio más antiguo de la hacienda pública es que los impuestos deben basarse en la capacidad de pago, lo que quiere decir que deben basarse en la renta o la riqueza” [Fischer, *et. al.*, 1992:481]. De esta manera, las contribuciones



que los gobernados deban aportar, cubrirán los requisitos mínimos de proporcionalidad y equidad, es decir, que la contribución esté de acuerdo con la capacidad económica del generador de la riqueza y que los contribuyentes estén en igualdad de circunstancias. Así lo establece la siguiente jurisprudencia:

IMPUESTO PRINCIPIO DE. PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA, “La Suprema Corte de Justicia ha sostenido en términos generales que el principio de proporcionalidad tributaria radica medularmente en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades y rendimientos. De conformidad con el citado principio constitucional 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 cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos, mediante el establecimiento de tarifas progresivas”²³.

En un sentido, el principio de equidad podría verse “transgredido en cuanto los bienes no existen, o no tienen la significación económica que se pretende por la ley. Particular dificultad práctica se produce para hacer respetar este principio constitucional de la capacidad contributiva, en razón de las posibilidades o alcances de los medios de defensa de los contribuyentes, cuando el sistema se compone de varios tributos en secuela de suceso económico como la propiedad, la transferencia y la ganancia como causales de distintas cargas fiscales sobre un

²³ Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia, Clave: 1a. , Núm.: XXV/2000 Amparo en revisión 654/2000. Walworth de México, S.A. de C.V. 16 de agosto de 2000. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Carlos Mena Adame. Tipo: Tesis Aislada



mismo bien” [Valdés, *et. al.*, 1992:29]. Como lo describe la siguiente jurisprudencia:

IMPUESTOS. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO POR EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL.

“De una revisión a las diversas tesis sustentadas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en torno al principio de equidad tributaria previsto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, necesariamente se llega a la conclusión de que, en esencia, este principio exige que los contribuyentes de un impuesto que se encuentran en una misma hipótesis de causación, deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que lo regula, lo que a la vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación diversa, implicando, además, que para poder cumplir con este principio el legislador no sólo está facultado, sino que tiene obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, a condición de que éstas no sean caprichosas o arbitrarias, o creadas para hostilizar a determinadas clases o universalidades de causantes, esto es, que se sustenten en bases objetivas que justifiquen el tratamiento diferente entre una y otra categoría, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extrafiscales”.²⁴

²⁴ Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia, Clave: P./J. , Núm.: 24/2000 Amparo directo en revisión 682/91. Matsushita Industrial de Baja California, S.A. de C.V. 14 de agosto de 1995. Unanimidad de diez votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jacinto Figueroa Salmorán.

Amparo directo en revisión 1994/98. Universal Lumber, S.A. de C.V. 10 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ernesto Martínez Andreu.

Amparo directo en revisión 3029/98. Universal Lumber, S.A. de C.V. 10 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Alejandro Villagómez Gordillo.

Amparo directo en revisión 324/99. Universal Lumber, S.A. de C.V. 1o. de junio de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Luis González.

Amparo directo en revisión 1766/98. WMC y Asociados, S.A. de C.V. 4 de noviembre de 1999. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Presidente Genaro David Góngora Pimentel, Humberto Román Palacios y Juan N. Silva Meza. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario:



“El sistema tributario más equitativo es aquel que se halla más ampliamente de conformidad con los patrones de equidad en la distribución del ingreso real que se juzgan óptimos por el consenso general de opiniones” [Due, 1972:80]. Por otra parte, “dado que la justificación de la progresión descansa sobre el consenso popular acerca de los patrones de equidad en la distribución del ingreso, el grado de progresión deseado debe descansar sobre la misma base”.²⁵

Por último, explicar que el principio de legalidad es aplicable cuando se manifieste la expedición de una ley, es decir, no hay tributo sin el establecimiento de una ley. La siguiente jurisprudencia respalda el principio constitucional:

Miguel Moreno Camacho.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de febrero en curso, aprobó, con el número 24/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de febrero de dos mil.

Nota: La ejecutoria relativa al amparo en revisión 682/91, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo II, diciembre de 1995, página 209.

Tipo: Jurisprudencia por Reiteración de Criterios.

²⁵ *Ibídem*, Pág. 91.



LEGALIDAD TRIBUTARIA. DICHO PRINCIPIO NO SE TRANSGREDE POR EL HECHO DE QUE EN LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS DE UNA LEY SE PREVEA UN TRIBUTO O SUS ELEMENTOS ESENCIALES, SALVO QUE EN ELLA NO SE PRECISE ALGUNO DE ÉSTOS.

“Del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con su interpretación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se advierte que el principio de legalidad tributaria se cumple cuando la ley en sentido formal y material contiene los elementos esenciales de una contribución, en aras de dar certidumbre a los gobernados sobre las cargas económicas que soportarán para el sostenimiento de los gastos públicos. En congruencia con lo antes expuesto, se concluye que en una norma transitoria de una ley puede válidamente contenerse una contribución o sus elementos esenciales, porque forma parte integrante de aquélla y no puede ser considerada como ajena o de distinta naturaleza o jerarquía, sin que en estos supuestos se vulnere el referido principio constitucional, ya que la técnica legislativa empleada no hace por sí sola inconstitucional a la disposición transitoria, salvo que en la ley no se regulen todos los elementos esenciales del tributo respectivo”.²⁶

²⁶ Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia, Clave: P. , Núm.: XLIII/2006 Amparo en revisión 1209/2005. Angélica María Soler Torres y coag. 2 de marzo de 2006. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretarios: Israel Flores Rodríguez, Martha Elba Hurtado Ferrer y Gustavo Ruiz Padilla Amparo en revisión 1272/2005. Francisco Javier Argüello García y coags. 2 de marzo de 2006. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: Israel Flores Rodríguez, Martha Elba Hurtado Ferrer y Gustavo Ruiz Padilla. Amparo en revisión 1967/2005. Óscar Humberto Lomelín Ibarra y coags. 2 de marzo de 2006. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretarios: Israel Flores Rodríguez, Martha Elba Hurtado Ferrer y Gustavo Ruiz Padilla. El Tribunal Pleno, el dieciocho de abril en curso, aprobó, con el número XLIII/2006, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de abril de dos mil seis.
Tipo: Tesis Aislada.



1.4.2 Definición de incentivos fiscales

En términos generales, los beneficios fiscales se crean por la política económica de un estado, para promover determinada actividad considerada como indispensable y es un privilegio que se otorga a determinados sectores de la población [Martín, 2006:190]. Se han revisado definiciones con respecto a los subsidios, estímulos, exenciones y condonaciones fiscales que se definen en el siguiente apartado. Jurídicamente, cada concepto está sólidamente fundamentado. Sin embargo, estas reducciones a la base gravable, las partidas determinadas como pago a la hacienda pública mediante la acreditación de los estímulos, la desgravación fiscal por disminución de tasas, pueden referirse a la inversión en general o pueden limitarse a industrias o regiones seleccionadas. Finalmente, la forma en cómo se apliquen los subsidios, estímulos, exenciones y condonaciones fiscales, puede integrarse en un concepto llamado Incentivos Fiscales²⁷, y éstos pueden estar, en la generalidad, diseñados para estimular las exportaciones, incrementar la rentabilidad del capital o la rentabilidad del empleo [Musgrave, 1995:751-756].

²⁷ Véase Jack Heller, (1965), administrativo legal, los incentivos tributarios a las industrias pueden dividirse en dos categorías: 1) exenciones de una serie de impuestos y 2) asignaciones especiales, generalmente, bajo el impuesto sobre la renta o sobre utilidades, que reducen los costos de inversión a través de beneficios de reinversión o de depreciación. Pueden estar definidas estas categorías por características propias como las clases, extensión y duración de los beneficios ofrecidos.



Los incentivos fiscales deberán cumplir con los límites constitucionales. Dichos incentivos están vinculados con el gasto público, ya que los ingresos que recauda el estado manifiestan los incentivos fiscales que se consideran para el ejercicio fiscal respectivo, así como las partidas que se asignan a ellos. De esta manera, los incentivos fiscales están jurídicamente bajo la definición legal, derivan de una norma jurídica aplicable vigente y sólo a través de ella pueden manifestarse.

“¿Cómo se decide cuándo se encuentran los contribuyentes en circunstancias similares? ¿Cómo se contabilizan las diferencias en el ingreso o en el incumplimiento? [...], la equidad es un concepto clave en el diseño de cualquier sistema tributario, pues las percepciones de equidad influyen sobre las actitudes de los contribuyentes hacia el cumplimiento de sus obligaciones” [OCDE, 2006]. De la misma manera como influye el establecimiento de incentivos fiscales que les favorezcan para el desarrollo de su empresa.



1.4.3 Fundamentos generales de los incentivos fiscales

El gobierno federal en México anualmente sustenta planes y programas específicos en donde la obtención del recurso público está determinada por un programa que presenta el respaldo legal para su ejercicio. La programación del gasto público federal se concreta en el anteproyecto de presupuesto elaborado de acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), emitida recientemente, en marzo de 2006, y con los lineamientos específicos que emite la Secretaría de Hacienda,²⁸ así como La Ley de Ingresos

²⁸ Véase, artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal [son leyes orgánicas “aquellas cuyo objeto es, precisar las bases de organización y funcionamiento de una institución determinada;” continua “Son leyes orgánicas las que organizan, no a cualquier órgano del estado, sino a los tres poderes que ejercen la soberanía y al que los legitima democráticamente”, (Diccionario Términos Parlamentarios, 1998)], “menciona que corresponde a la SHCP el despacho de los siguientes asuntos”:

- I. Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el plan nacional correspondiente;
- II.- Proyectar y calcular los ingresos de la federación, considerando las necesidades del gasto público federal;
- III.- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la federación;
- IX.- Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que lo compete a otra secretaría;
- XI.- Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;



de la Federación (LIF), para el ejercicio del gasto público del gobierno federal. Es en esta ley presupuestaria donde quedan establecidos la mayoría de los incentivos fiscales que son aplicables para el ejercicio fiscal vigente, por lo cual, esta ley es de periodicidad anual y es la que, además, da continuidad a las leyes secundarias.²⁹

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 2008, en su artículo 25, contempla el procedimiento para asignación de recursos a través de los programas que contemplan los subsidios y estímulos fiscales a todas las dependencias gubernamentales [PEF 2008, Anexo 17]. Los incentivos fiscales³⁰ están orientados a la política industrial de México y está dirigida a las cadenas de producción de ocho sectores económicos: industrias de alta tecnología, industria automovilística, manufactura ligera, petroquímica, minería, agroindustrias, industria forestal y proveedores del sector público. Los incentivos financieros y

XIV.- Proyectar y calcular los egresos del gobierno federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;

XV. Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos a la consideración del Presidente de la República;"

²⁹ Siguiendo el procedimiento del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), son leyes comunes, ordinarias o secundarias.

³⁰ Véase Sainz, F., (1988), la exención tributaria puede presentarse de tres maneras diferentes:

- 1) Cuando la obligación tributaria no llegue a nacer, aun y cuando se haya generado un hecho que este comprendido dentro del hecho imponible.
- 2) Porque cuando se haya dado el hecho generador que determina la obligación, su pago sea condonado.
- 3) Una vez cumplida con la obligación y satisfecho su pago, por virtud de un hecho distinto y por imperativo de otra norma jurídica, se remita el reembolso al contribuyente de la cantidad pagada al ente público.



fiscales que se ofrecen a través de los programas en el PEF son el eje de política industrial, es la idea de que el gobierno nacional debe aportar la capacidad de coordinación del sector público y ponerla al servicio del sector privado.

Los incentivos fiscales que sean puestos de manifiesto deberán reunir los requisitos constitucionales a su establecimiento, para que se determine el límite de la legalidad. Entonces, es importante subrayar que la aplicación de los incentivos fiscales, al igual que la ley, “son de aplicación estricta” [CFF 2008, artículo 5], pues incide en el nacimiento y cuantía de una obligación tributaria, generando de esta manera el vínculo tributario entre el sujeto pasivo y el sujeto activo.

El Código Fiscal de la Federación (CFF), en su artículo 25, establece el derecho de acreditamiento de los incentivos fiscales que tiene el contribuyente. Siempre éste requerirá del cumplimiento de su obligación fiscal para poder efectuar el reconocimiento del incentivo y la aplicación de éste no podrá ir más allá de cinco años. La aplicación indebida de los incentivos fiscales puede implicar en sanción económica para el contribuyente [CFF, artículo 76-77] o puede equipararse como defraudación fiscal [CFF, artículo 109, fracción III].



El fundamento general establecido en el CFF dice que “El Ejecutivo Federal mediante resoluciones de carácter general podrá conceder subsidios o estímulos fiscales” [CFF, artículo 39, fracción III]. De lo dicho, se desprende que habrá que distinguir el caso en que el gobierno federal, con fundamento legal, condone, exima, estimule, subsidie, acredite o compense las contribuciones.

Ahora, frente a los conceptos que revisten de interés para los contribuyentes y para el Estado, la definición de cada concepto, exención, estímulo, condonación, subsidio, subvención, cuota compensatoria, como sea nombrado el incentivo fiscal, éste versa en la juridicidad de la ley y en la aplicabilidad del concepto al hecho generador del vínculo tributario entre los sujetos del impuesto.

Finalmente, en el interior de la legislatura siempre existirá el límite constitucional en busca de la generalidad y legalidad, la proporcionalidad y la equidad, como principios constitucionales para poder coadyuvar el deseo final del estado de promover el desarrollo económico mediante los incentivos fiscales.



1.4.4 Clasificación de los incentivos fiscales

1.4.4.1 Exenciones fiscales

1.4.4.1.1 Definición de las exenciones fiscales

La jurisprudencia emitida por el Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito, expresa la definición de la exención fiscal, y al texto comenta: “la exención en materia impositiva consiste en que, conservando los elementos de la relación jurídica tributaria, es decir, sujeto, objeto, base, tasa o tarifa, forma y época de pago, por razones de equidad, conveniencia o política económica se libera de su obligación tributaria al sujeto pasivo, por lo que dicha institución jurídico-tributaria también debe estar expresamente consignada en ley y prever los aludidos elementos esenciales de acuerdo con el principio de legalidad tributaria”.³¹

³¹ Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia, Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito. Clave: I.1o.A., Núm.: 145 A Amparo directo 154/2005. Servicios Aéreos Especializados Mexicanos, S.A. de C.V. 17 de mayo de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Ronzon Sevilla. Secretario: José Luis Cruz Álvarez. Tipo: Tesis Aislada. México.



En la opinión de Herrera Molina [Luchena, 1990:15], se “concibe la exención como elemento codefinidor del hecho imponible; no es algo extraño al tributo que opera desde fuera del mismo, sino que es un instituto que coadyuva a una mejor definición del presupuesto del tributo y del deber de pago en que éste se resuelve”.³²

De acuerdo con la naturaleza en la que son emitidas, las exenciones fiscales son susceptibles de observar algunas características que se cumplen en ellas y las clasifica de la siguiente forma [Véase, Margaín, 1981:285].

Las exenciones fiscales “objetivas” son aquellas que tienen características del gravamen, es decir, de la actividad económica (hecho generador del tributo), y son otorgadas a quienes promuevan el desarrollo industrial [en Arrijoja, 2002:532]. Por ejemplo, el artículo 9 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA), exenta el pago del tributo citado a la enajenación de distintos bienes, entre los que se pueden señalar las construcciones adheridas al suelo, destinadas a casa habitación, a los libros, periódicos y revistas, las partes sociales, los muebles usados (excepto los enajenados por empresas), la monedas nacionales y extranjeras [en Quintana, Rojas, 1988:113].

³² Véase Luchena (1990), resulta innegable que la norma de exención forma parte de la disciplina del hecho imponible, contribuyendo a una más justa y exacta consideración del mismo. Con ello puede afirmarse que el efecto desgravatorio es una situación objetiva configuradora de los elementos esenciales del impuesto e inseparable de ellos.



Las exenciones fiscales son consideradas “subjetivas” cuando son establecidas en función del sujeto pasivo, con cualidades y atributos de las personas beneficiadas, entidades no lucrativas y destinadas al fomento y a la atención de actividades socialmente necesarias. Por ejemplo, la LIVA en el artículo 15, establece exenciones personales a favor de prestadores de servicios de transporte marítimo de bienes, los servicios profesionales de medicina.³³

Son exenciones fiscales “permanentes” las que se conceden por ley y permanecen hasta que la misma ley es reformada o las abroga. Por ejemplo, la que otorga la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR) y que ha permanecido por mucho tiempo, de beneficiar a las personas físicas que reciben el salario mínimo [Arrijoa, 2002:534].

Son clasificadas como “transitorias”, cuando por sus características presupuestarias “se gozan por un tiempo, los estímulos previstos en ordenamientos de vigencia temporal, como la Ley de Ingresos de la Federación (LIF)”³⁴. Por ejemplo, las exenciones establecidas en la derogada Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, en la que, a fin de fomentar la actividad industrial, se concedían exenciones por periodos fijos [en Quintana, Rojas, 1988:113].

³³ *Ibidem*

³⁴ Véase, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia, Clave: 2a., Núm.: CXXX/2007, Amparo en revisión 293/2007, Promotora Médica Aguascalientes, S.A. de C.V. 27 de junio de 2007. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Óscar F. Hernández Bautista. Tipo: Tesis Aislada, México.



Las exenciones fiscales son llamadas “absolutas” cuando se exime al contribuyente de la obligación de pagar el impuesto y sus accesorios. La reciente exención del gobierno federal establecida en la LIF 2007, Disposición transitoria, artículo 7°, fracción I, a), en donde se exime al contribuyente del pago total o parcial del crédito fiscal impuesto por la autoridad después de haber ejercido sus facultades de comprobación por las obligaciones de pago causadas antes del 1° de enero de 2003.

Las exenciones fiscales, al otorgarse “relativas”, se aplican cuando se exime al contribuyente de la obligación principal y no de las secundarias, es decir, liberan al contribuyente del pago del impuesto, sin embargo, no lo eximen del cumplimiento de las obligaciones con los asuntos fiscales vinculados a la exención del impuesto, por ejemplo, de presentar declaraciones según CFF, artículo 25°, 1° y 2° párrafo, que especifica que deberán cumplir con todo el procedimiento formal para la acreditación del estímulo fiscal, incluyendo declaraciones y avisos.

Las exenciones fiscales son “constitucionales” cuando se consignan en la CPEUM y en las constituciones de las entidades federativas; por ejemplo, en el artículo 40 de La Comisión de Fomento Industrial del Estado de Sonora, es la que dictaminará sobre la caducidad de las exenciones concedidas por el Estado.



Las exenciones “económicas” son las que se establecen y son concedidas por ley, cuyo objetivo es motivado “para propiciar el desarrollo social e impulsar el crecimiento económico”.³⁵

Las exenciones fiscales “distributivas” se establecen con el fin de hacer efectivo el principio de distribución de la carga impositiva. En este sentido, el legislador busca que el contribuyente que se ve gravado en exceso con otros tributos quede liberado con la exención [Quintana, Rojas, 1988:114].

1.4.4.1. 2 Efectos de las exenciones fiscales

De acuerdo con la normatividad de las leyes mexicanas, el efecto de las exenciones fiscales puede darse en dos sentidos. El primero, está referido a las exenciones del impuesto en materia de renta cuando es otorgada la exención fiscal, en términos generales, son disminuidas del concepto de los ingresos para determinar la base del impuesto. Por otra parte, existe también el concepto llamado deducciones autorizadas, que funge como un tipo de exención. Estas deducciones son costos o gastos deducibles de impuestos, es decir, son conceptos que son disminuidos de los ingresos acumulables del contribuyente de impuestos para la determinación de la base gravable y del impuesto.

³⁵ Véase, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia, Clave: 1a., Núm.: XXXV/2007, amparo en revisión 1637/2006. Inmobiliaria Vasconcelos Gepri, S.A. de C.V. 22 de noviembre de 2006. Mayoría de tres votos. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos Roa Jacobo. Tipo: Tesis Aislada.



Para el caso de las demás leyes (LIVA, LISAN, LISUTV, LIEPS), existen algunas excepciones por las que no se causa el impuesto por ciertas actividades de enajenación de bienes, uso o goce de bienes, importación o exportación. Cuando las exenciones son otorgadas de esta manera se consideran como un costo fiscal dentro del presupuesto de gastos fiscales.

En otro sentido, la exención puede versar cuando su aplicabilidad va directamente al impuesto, es decir, a la liberación del pago del impuesto, llamado acreditamiento, y asimismo, puede darse también a través del no pago del efectivo o a la compensación del impuesto.

1.4.4.1. 3 Aplicación de las exenciones fiscales

En materia de Impuesto Sobre la Renta (ISR), para el caso de las personas físicas que están bajo el régimen tributario de sueldos y salarios, la ley ofrece una exención de conceptos en la determinación de la base que se utilizará para la determinación del cálculo del impuesto.

En el caso del impuesto indirecto, Impuesto al Valor Agregado (IVA), se aplica a los conceptos de la enajenación, de la prestación de servicio, del uso o goce



temporal de bienes y de la importación de bienes, señalados en cada capítulo de la Ley del IVA.

Par el caso del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), son ingresos exentos para este impuesto los que obtengan las personas morales no contribuyentes del ISR, las donatarias, sector primario, extranjeros exentos para ISR, enajenaciones de partes sociales, certificados de participación inmobiliaria, la moneda, compra venta de divisas y actividades accidentales de las personas físicas.

La exención que se da en el caso del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN), es el referido a la exportación, en la enajenación y la importación, con topes establecidos en ley.

En el caso del Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos (ISTUV), no se pagará el impuesto por la tenencia o uso de autos eléctricos importados temporalmente, dedicados al servicio público de rescate, patrullas y limpia, a los de servicio diplomático, a los fabricantes de plantas ensambladoras, embarcaciones y aeronaves.

En el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS) se libera el pago de impuesto en la enajenación de ciertos productos, exportación de bienes y juegos



con apuestas. No pagarán tampoco el impuesto cuando las importaciones no lleguen a consumarse, sean temporales u objeto de tránsito.

1.4.4.1. 4 Legislación de las exenciones fiscales

El artículo 28 constitucional en su primer párrafo establece que en los “Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidas las exenciones³⁶ de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.” La afirmación hecha en el constituyente puede ser contradictoria con respecto al ordenamiento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y Ley de Ingresos (LI). Sin embargo, Flores Zavala escribe en la edición de 1955: "La interpretación que podemos llamar tradicional, es en el sentido de que se prohíbe la exención de impuestos concedida a título individual." Posteriormente alude a lo expresado por el criterio de la Suprema Corte y señala: "creemos que esta interpretación es incorrecta, porque la prohibición constitucional es terminante y no permite hacer distingos", agrega: "Cuando el Estado pretenda ayudar a determinadas categorías de individuos, debe emplear la forma de subsidio que

³⁶ Véase, Giannini, “una exención se presenta en los casos en que la ley, mediante una disposición de derecho singular, declara no obligada al pago del impuesto a una persona o categoría de personas, que conforme a las disposiciones más generales de la propia ley, quedarían comprendidas entre los sujetos pasivos y no en los casos en que, por el modo de estar descrito y circunscrito en la ley el presupuesto del trabajo, aquella persona o aquel grupo de personas, no resultan incluidos entre los sujetos pasivos del impuesto” [Citado en: Quintana, *et. al.*, 1994:116].



presenta la ventaja de que puede ser graduado o regulado, de acuerdo con las necesidades y el criterio que normen la ayuda" [Flores, 1995:184-185].

Para dejar clara la definición del establecimiento de las exenciones fiscales, es en el año de 1937, cuando encontramos que la afirmación de la constitución se resuelve con el amparo administrativo en revisión 3752/37 "The Doctor H. Mc Lean Medicine Co." En dicha ejecutoria se indica que "las leyes expedidas por las legislaturas de los Estados, con el propósito de proteger a las industrias nuevas o de fomentar las ya existentes, son perfectamente constitucionales, en el punto que conceden una protección fiscal, no una exención total de impuestos" [Citado en: Rodríguez, 2008].

Sin embargo, en el año de 1985 la corte emite una jurisprudencia en donde vierte legalidad al acto de las exenciones permitidas y es expuesta como sigue:



“IMPUESTOS, EXENCIÓN DE, ES CONSTITUCIONAL CUANDO SE ESTABLECEN CONSIDERANDO LA SITUACIÓN OBJETIVA DE LAS PERSONAS EXENTAS.- Interpretando en forma sistemática el artículo 28 constitucional y el artículo 13 de su reglamento, se obtiene la conclusión de que la prohibición contenida en el primero de ellos respecto de la exención de impuestos debe entenderse en el sentido de que ésta se prohíbe cuando tiende a favorecer intereses de determinada o determinadas personas, y no cuando la exención de impuestos se conoce considerando situaciones objetivas en que se reflejan intereses sociales o económicos a favor de categorías determinadas de sujetos”.

SÉPTIMA EPOCA, PRIMERA PARTE:

Vol. 7, pág. 32.- A.R. 1116/64.- Banco Occidente de México, S.A.- Unanimidad de 20 votos.

Vol. 7, pág. 32.- A.R. 1015/63.- Ángel Torréntegui Millán.- Unanimidad de 19 votos.

Vol. 7, pág. 32.- A.R. 1004/63.- Bertha Olguín Urquidez, Unanimidad de 19 votos.

Vol. 8, pág. 34.- A.R. 1016/63.- José Hilario Guzmán Landeros.- Unanimidad de 18 votos.

Vol. 66, pág. 40.- A.R. 3978/68.- María Emigdia Contreras de Garza.- Unanimidad de 19 votos.

Las exenciones no permitidas por la Constitución eran aquellas que tendían a favorecer intereses de determinadas personas, por lo que las que se otorgaban con base en una situación objetiva estaban permitidas.

Tesis de Ejecutorias 1917-1985, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Primera Parte, Tribunal Pleno, Mayo Ediciones, Pág. 104.

Así entonces, la exención de impuestos es el hecho de que el gobierno o la ley excluyan de la obligación de pago a los sujetos pasivos del impuesto. De esta manera la exención puede ser concedida por el gobierno o por la ley. La exención que conceda el gobierno puede o no ajustarse a lo jurídico [Citado en: Gándara, 2006:50]; el gobierno, con fundamento legal, puede condonar las contribuciones



de quien sin tal fundamento lo haga “cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción, o venta de productos, o la realización de una actividad” [CFF 2008, artículo 39, fracción I].

La exención, por lo tanto, además de ser dispuesta por el ejecutivo federal, puede emanar del proceso legislativo, LISR [artículo 109], LIVA [artículo 9, 15, 20, 25], LIETU [artículo 4], LISAN [artículo 8], LIEPS [artículo 8], ISTUV [artículo 8], e implica responsabilidad para el funcionario público que le corresponde validar la aplicación la exención; constituye una aplicación de la ley al contribuyente que se ubica en la situación prevista [Arriola, 2004:215].

Al igual que las contribuciones, las exenciones “se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes”, entonces, cuando las exenciones son otorgadas mediante ley y están vinculadas a un proceso legislativo, o determinadas mediante decreto, también gozarán del cumplimiento de un plazo y una prescripción, siendo éste “a más tardar de cinco años” [CFF, artículo 25 2ºp], fundadas y motivadas por el constituyente y establecido en Plan Nacional de Desarrollo, artículo 74, previa publicación en el



Diario Oficial de la Federación³⁷ (DOF), salvo que en ellas se establezca una fecha posterior o anterior para su reconocimiento.

Dentro de las leyes y de la interpretación relacionada de los artículos 28, párrafo primero, artículo 31, fracción IV y 73, fracción VII, de la CPEUM, se desprende que conforme al principio de reserva de ley, “el Congreso de la Unión tiene la facultad de imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto” del gobierno federal, estableciendo en una ley los elementos esenciales de esas contribuciones y, en su caso, las exenciones que estime necesarias, así como los elementos y limitaciones de estas últimas. Por consiguiente, “es inconcuso que resulta inconstitucional cualquier disposición reglamentaria que modifique de alguna manera ese beneficio fiscal, condicione o restrinja su aplicación”.³⁸

³⁷ El Diario Oficial de la Federación (DOF) es en México, el instrumento empleado por el poder ejecutivo, para dar a conocer y difundir todas las disposiciones expedidas por el Congreso de la Unión, alguna de sus Cámaras o por el Presidente de la República Mexicana. La Constitución Política ordena en su artículo 72, A., “aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará a discusión a la otra. Si esta lo aprobare, se remitirá al ejecutivo, quien, si no tuviera observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente” y “entrarán en vigor en toda la república el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación” [CFF, artículo 7].

³⁸ Véase, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia, Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Clave: I.15o.A. , Núm.: 22 A Amparo en revisión 192/2004. Presidente de la República. 17 de noviembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Armando Cortés Galván. Secretaria: Lilia Maribel Maya Delgadillo. Tipo: Tesis Aislada. México.



1.4.4.2 Subsidios fiscales

1.4.4.2.1 Definición de subsidios fiscales

Son “las asignaciones de recursos federales previstas en el presupuesto de egresos que, a través de las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o municipios, para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general” [Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 2, fracción LIII].

1.4.4.2.2 Efectos de los subsidios fiscales

Son los definidos por el gobierno federal con el propósito de apoyar sus operaciones; de mantener los niveles en los precios; de apoyar el consumo, la distribución y comercialización de los bienes; de motivar la inversión; de cubrir impactos financieros; de promover la innovación tecnológica; así como para el fomento de las actividades sociales, agropecuarias, industriales o de servicios.

En materia económica, el subsidio a la producción es considerado como “aquellos pagos corrientes, sin contrapartida, que el gobierno federal hace a las empresas



en función de su participación en la producción; empleado como medio por el gobierno para hacer más accesibles los precios de mercado de algunos bienes o servicios” [INEGI, 2008, Glosario de Términos del Sistema de Cuentas Nacionales].

1.4.4.2.3 Aplicación de los subsidios fiscales

Debido a que la partida de subsidios es un monto administrado por el gobierno federal, la aplicación de los subsidios en los contribuyentes no tiene una implicación directa, a menos que sea transferido el monto de este subsidio vía estímulo fiscal al contribuyente.

1.4.4.2.4 Legislación de los subsidios fiscales

Estos subsidios se otorgan mediante la asignación directa de recursos o a través de estímulos fiscales. Los recursos públicos son previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y son destinados a los sectores social y privado, así como a los estados y municipios. El artículo 25 último párrafo de la CPEUM, dice que “La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional.” Entonces, mediante la



legislación secundaria se otorgarán los subsidios que motiven la actividad económica nacional.

1.4.4.3 Estímulos fiscales

1.4.4.3.1 Definición de los estímulos fiscales

Son beneficios de económicos concedidos por ley al contribuyente de un impuesto. “Los estímulos fiscales, además de ser benéficos para el sujeto pasivo, se emplean como instrumentos de política financiera, económica y social en aras de que el Estado, como rector en el desarrollo nacional, impulse, oriente, encauce, aliente o desaliente algunas actividades o usos sociales, respetando, asimismo, los principios de justicia fiscal que les sean aplicables cuando incidan en los elementos esenciales de la contribución”.³⁹

³⁹ Véase, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia, Clave: 2a., Núm.: L/2005 Amparo en revisión 249/2005. Proveedores de Ingeniería Alimentaria, S.A. de C.V. 8 de abril de 2005. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Israel Flores Rodríguez. Tipo: Tesis Aislada. México.



1.4.4.3.2 Efectos de los estímulos fiscales

El efecto de los estímulos fiscales puede darse en dos sentidos. Como una deducción autorizada, como un costo fiscal, dentro del presupuesto de gastos fiscales o contra el acreditamiento del impuesto sobre la renta determinado.

1.4.4.3.3 Aplicación de los estímulos fiscales

Los que se otorgan mediante la LISR, que estipula su aplicación a cierto tipo de escenarios como cuentas especiales de ahorro, proyectos de investigación y desarrollo, por la deducción inmediata de las inversiones, la contratación de trabajadores de competencias físicas diferentes y del tratamiento de fideicomisos inmobiliarios.

Los que son determinados por el proceso legislativo, durante la actividad financiera del gobierno, en la potestad financiera del gobierno, mediante la aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), artículo 16.



1.4.4.3.4 Legislación de los estímulos fiscales

El estímulo fiscal es el conjunto de recursos otorgados a través de los instrumentos que conforman las transferencias vía ingreso, “asignaciones de recursos federales previstas en los presupuestos de las dependencias, destinadas a las entidades bajo su coordinación sectorial o en caso, a los órganos administrativos desconcentrados, para sufragar los gastos de operación y de capital, incluyendo el déficit de operación y los gastos de administración asociados al otorgamiento de subsidios” [Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria 2008, artículo 2, fracción LIV].

Dichos apoyos gubernamentales que se destinan a promover el desarrollo de actividades y regiones específicas, a través de mecanismos tales como: devolución de impuestos de importación a los exportadores, franquicias, disminución de tasas impositivas, exención parcial o total de impuestos determinados, aumento temporal de tasas de depreciación de activos, etc. [SAT, 2007:3], son otorgados a los contribuyentes y estos suelen ser temporales [LIF 2008, artículo 16], es decir, con vigencia de un periodo fiscal.



1.4.4.4 Condonaciones fiscales

1.4.4.4.1 Definición de la condonación fiscal

El Diccionario Real Academia de la Lengua Española lo define como “el perdón de una deuda”.⁴⁰

1.4.4.4.2 Efectos de la condonación fiscal

El efecto inmediato de la condonación fiscal, fundamentalmente, se traduce en la liberalización del pago del impuesto o deuda fiscal por parte de la hacienda pública al contribuyente. De esta manera es potencialmente una partida que dejó de recaudarse por parte del erario.

1.4.4.4.3 Aplicación de la condonación fiscal

⁴⁰ Se utilizó el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, debido a que el Diccionario Universal de Términos Jurídicos no lo considera. El glosario de términos del Informe Tributario y de Gestión del Servicio de Administración Tributaria, tampoco lo define. Se revisaron tesis del semanario judicial de la federación y no se encontró alguna que pudiera fundamentar el concepto en materia jurídica. Véase:

http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=condonar



La condonación fiscal fundamentalmente se presenta en dos situaciones. La primera, cuando existe la liberación total del pago de la contribución por situaciones emergentes presentadas en un lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, así como en caso de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias y que los contribuyentes hayan sido afectados.

Por otro lado, las condonaciones fiscales se presentan también, cuando son propuestas por la autoridad, después de haber ejercido sus facultades de comprobación, la autoridad determina un crédito fiscal. La autoridad hacendaria tiene la facultad discrecional de cancelar créditos fiscales.

1.4.4.4 Legislación de la condonación de impuestos

El gobierno, con fundamento legal, puede condonar las contribuciones de quien sin tal fundamento lo haga “cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción, o venta de productos, o la realización de una actividad” [CFF 2008, artículo 39, fracción I].



El mismo Código Fiscal de la Federación contempla la facultad que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando faculta a la autoridad para condonar multas por infracción a las disposiciones fiscales, para lo cual apreciará discrecionalmente las circunstancias del caso [CFF, artículo 74, párrafo 1°].

Las autoridades fiscales tienen la facultad de cancelar créditos fiscales por incosteabilidad práctica de cobro [Ley de Ingresos de la Federación, artículo 15].

Existen además, dos figuras jurídicas que surten efectos en la normatividad del comercio exterior y que son contempladas para fines aduaneros; son los renglones que se refieren a las subvenciones y las cuotas compensatorias. No se analiza el concepto de la subvención ni sus efectos, debido a que la implicación del incentivo fiscal la tienen directamente los exportadores del país de origen de la mercancía importada [Ley de Comercio Exterior, artículo 38]. Solamente se enunciará el concepto de cuotas compensatorias a efectos de reconocer que ésta puede representar en un costo fiscal.

1.4.4.5 Cuotas compensatorias

1.4.4.5.1 Definición de cuotas compensatorias



Son las cuotas que se aplican a las mercancías importadas en condiciones de discriminación de precios (importación a precio inferior a su valor normal).

1.4.4.5.2 Efectos de cuotas compensatorias

En términos generales, las cuotas compensatorias están orientadas a colocar al producto que se importa en las tarifas de precios que son convenientes para el producto, previas reglas de origen, esto es, la nacionalidad de la mercancía, ya que es el origen de la mercancía el que rige el comercio exterior. El producto se hospeda ante un tratado para tratamiento preferencial ante el impuesto y no sean precios discriminatorios. Ante este tratamiento, el movimiento aduanal de discriminación de precios representa un costo fiscal para la hacienda pública.

1.4.4.5.3 Aplicación de cuotas compensatorias

Estas cuotas son aplicadas cuando la mercancía registra la entrada en los recintos fiscales de las aduanas. Se causan, determinan y pagan las cuotas compensatorias de acuerdo a como lo establece la Ley Aduanera y las Tarifas de los Impuestos Generales de Importación y Exportación (TIGIE), que indicará el



arancel⁴¹ [Sistema de Información Arancelaria Vía Internet, 2008] que corresponda a las características del producto.

1.4.4.5.4 Legislación de las cuotas compensatorias

Según el artículo 3° fracción III de la Ley del Comercio Exterior, se llama cuotas compensatorias a “aquellas que se aplican a las mercancías importadas en condiciones de discriminación de precios en su país de origen”, como medida de regulación en restricción no arancelaria que constituye crédito fiscal y que imponen los gobiernos para contrarrestar los efectos de discriminación de precios.

⁴¹ El glosario de términos de Sistema de Información Arancelaria Vía Internet (SIAMI), define Arancel de Importación al impuesto exigido cuando un bien es importado y, Arancel de Exportación como el Derecho Arancelario sobre el producto exportado. Al Arancel que un país miembro de la OMC cobra a las importaciones provenientes de otro miembro lo define como Arancel de Nación Más Favorecida (NFM).

[Citado 21/04/08 http://www.economia-snci.gob.mx/sic_sistemas/siavi/glosario.htm]



Resumen del capítulo

Fundamentalmente en este capítulo se desarrolla el marco teórico de los conceptos en que se sustenta la investigación. Se inicia con una revisión de la literatura que aborda las diferentes maneras en que el desarrollo y crecimiento económico han sido definidos y estudiados por diversos autores. Se identifica cuál es la diferencia entre ambos conceptos y cuáles son las características de un país subdesarrollado. Precisar estos conceptos permite señalar la importancia de la intervención del Estado en la economía y en la instrumentación de una adecuada política fiscal basada en la política del gasto público y de los ingresos.

Posteriormente se revisa el marco jurídico-legal-fiscal sobre el cual se fundamentan estos conceptos y cuál es la forma en que se mide la actividad económica. Al ser el Estado responsable de la actuación de las finanzas públicas, se habla sobre la normatividad que prepara el cuerpo legislativo, ya que cuando se aprueba una ley, ésta deberá ser puesta bajo el amparo de los límites constitucionales, por ello, también se analiza el cumplimiento jurídico del establecimiento de los impuestos, ya que éstos deberán estar a la luz de los principios constitucionales, en cuidado de los ciudadanos.



Finalmente, se aborda el tema de los incentivos fiscales (exenciones, subsidios, estímulos, condonación y cuotas compensatorias), con particular interés en su conceptualización desde el punto de vista jurídico. Al surgir de la política de ingresos del Estado, el establecimiento de los impuestos y su efecto económico en la erogación del gasto público, resulta importante destacar las consecuencias que tienen para el contribuyente y cómo es que son aplicados bajo la legislación que les da origen.



Universidad Nacional Autónoma de México

Una propuesta de incentivos fiscales para el fomento a la Mipyme
Doctorado en Ciencias de la Administración
Línea de Investigación Fiscal



CAPÍTULO 2

LA MIPYME EN LA ECONOMÍA MEXICANA

2.1 Efectos económicos e impacto financiero de la Mipyme

2.1.1 Clasificación del gasto público

¿Para qué analizar el gasto público? Uno de los componentes de la política fiscal, además de la deuda y los ingresos, se encuentra el gasto neto⁴² ejercido por el gobierno federal. Este documento se prepara anualmente y publica las asignaciones correspondientes de las partidas que fueron utilizadas para aplicarse en cubrir el interés colectivo de los gobernados, el gasto público. La clasificación tradicional divide el total de recursos en el gasto programable⁴³ y el gasto no programable.⁴⁴

⁴² La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) 2008, en el artículo 2, fracción XXV, define como "Gasto neto total: la totalidad de las erogaciones aprobadas en el presupuesto de egresos con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, las cuales no incluyen las amortizaciones de la deuda pública y las operaciones que darían lugar a la duplicidad en el registro del gasto".

⁴³ Gasto programable son "las erogaciones que la federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población, *Ibidem*, fracción XXVII.

⁴⁴ "Gasto no programable: las erogaciones a cargo de la federación que derivan del cumplimiento de obligaciones legales o del decreto de presupuesto de egresos, que no corresponden directamente a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población". *Ibidem*, fracción XXVIII.



De acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la clasificación del gasto neto ejercido⁴⁵ por el gobierno federal, el gasto programable, considera las asignaciones económicas que se aplican a las tres órdenes de gobierno: el poder ejecutivo, legislativo y judicial, incluye también a los organismos autónomos y las empresas de control presupuestario directo.⁴⁶

Por otro lado, el gasto no programable está integrado por las asignaciones que se consideran por el costo financiero derivado de la deuda pública, las participaciones económicas a los estados y municipios, y los adeudos de ejercicios fiscales anteriores [Véase anexo 2.1].

El gasto programable está integrado por el poder legislativo (Cámara de Senadores, Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación), el poder judicial (Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

⁴⁵ “Erogaciones reales que afecta el presupuesto autorizado y que se gasta con cargo al ejercicio de que se trate. Se obtiene deduciendo de los gastos brutos, las operaciones virtuales y compensadas.” [INEGI, 2001].

⁴⁶ Las empresas de control presupuestario directo, la “clasificación convencional de la administración presupuestaria por medio de la cual se identifican las entidades de la administración pública paraestatal, cuyos presupuestos integrales de ingresos y gastos por programas forman parte del presupuesto de egresos de la federación; su autorización, seguimiento, control y evaluación se somete al poder legislativo a través de informes trimestrales de las finanzas públicas y de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal [Véase, glosario de términos INEGI, 2008].



El gasto programable de los ramos administrativos (poder ejecutivo) se distribuye en las siguientes secretarías: Presidencia de la República, Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Comunicaciones y Transportes, Economía, Educación Pública, Salud, Marina, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Procuraduría General de la República, Energía, Desarrollo Social, Turismo, Función Pública, Tribunales Agrarios, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Seguridad Pública, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

El gasto programable de los ramos generales se refiere a las partidas asignadas en el presupuesto de gastos dirigidas a las aportaciones de seguridad social, a las provisiones salariales y económicas, a las provisiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos, y a las aportaciones federales para entidades federativas y municipios.



El gasto programable de entidades sujetas a control presupuestario directo es para las empresas del gobierno como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Comisión Federal de Electricidad (CFE), Luz y Fuerza del Centro (LyFC) y Petróleos Mexicanos (PEMEX).

Entonces los conceptos del gasto no programable, en lo que se refiere a ramos generales, son: la deuda pública, las participaciones a entidades federativas y municipios, las erogaciones para las operaciones y programas de saneamiento financiero, los adeudos de ejercicios fiscales anteriores, y las erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca. Además, es gasto no programable, el que se eroga en las entidades sujetas a control presupuestario directo que representa el costo financiero, que se distribuye para erogaciones de CFE y PEMEX.

De acuerdo con lo citado, la clasificación del PEF puede versar en tres diferentes puntos de vista para analizar. El primero, es el que se refiere a la clasificación administrativa, ¿quién gasta los recursos públicos? El segundo, se refiere a la clasificación económica, ¿en qué se gastan los recursos públicos?, y por último, observar la clasificación funcional, ¿para qué se gastan los recursos públicos?, ¿cuáles son los fines del gasto público?



2.1.2 Clasificación económica

El gasto neto ejercido por el gobierno federal por clasificación económica está integrado por los gastos corrientes⁴⁷, los gastos de capital⁴⁸, el pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores⁴⁹ y la participación de ingresos.

En lo relativo de gasto corriente está considerado los servicios personales, los materiales y suministros, los servicios generales, otras erogaciones, las aportaciones a fideicomisos y mandatos, el servicio de la deuda,⁵⁰ los apoyos financieros, las ayudas, subsidios⁵¹ y transferencias⁵²; las aportaciones federales

⁴⁷ El gasto corriente es una "erogación que realiza el sector público y que no tiene como contrapartida la creación de un activo, sino que constituye un acto de consumo; esto es, los gastos que se destinan a la contratación de los recursos humanos y a la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas" [Véase, glosario INEGI, 2007].

⁴⁸ Son gasto de capital el total de las asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital y conservación de los ya existentes, a la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del gobierno federal, así como los recursos transferidos a otros sectores para los mismos fines, que contribuyen a acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales o financieros de la nación. Comprende también las erogaciones destinadas a cubrir la amortización de la deuda derivada de la contratación de crédito o financiamientos al gobierno federal por instituciones nacionales o extranjeras. *Ibidem*.

⁴⁹ Los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS) son "compromisos que adquiere el gobierno federal en un ejercicio fiscal, que se encuentran devengados al 31 de diciembre del mismo ejercicio, para ser liquidados durante el año inmediato posterior en el periodo comprendido del 2 de enero al 31 de marzo; siempre y cuando se haya informado de su monto y características a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público". *Ibidem*.

⁵⁰ El servicio de la deuda se refiere a la cantidad a pagar en el país o fuera de él, en moneda nacional o extranjera, por concepto de capital, intereses, comisiones y otros gastos derivados de la contratación y utilización de créditos a cargo del sector público federal.

⁵¹ Se distinguen de las transferencias en que estas últimas son recursos asignados en el presupuesto de las dependencias para su transferencia a entidades apoyadas bajo su coordinación sectorial, así como a órganos desconcentrados, con el objetivo de respaldar gastos de operación



para entidades federativas y municipios⁵³, los gasto reasignado, y otras erogaciones.

El gastos de capital está integrado por los conceptos de inversión física⁵⁴ (entre ellos, bienes muebles e inmuebles⁵⁵ y obras públicas⁵⁶), inversiones financieras⁵⁷, erogaciones recuperables, ayudas, subsidios y transferencias; aportaciones federales para entidades federativas y municipios y gasto reasignado.

corriente y de capital Las transferencias son recursos que se mantienen en el ámbito del sector público.

⁵² Las transferencias son el movimiento implícito o explícito de recursos de naturaleza corriente o de capital del sector público al resto de la economía y al exterior, ya sea en dinero o en especie, sin recibir por ello contraprestación directa alguna y únicamente condicionando su asignación a la consecución de determinados objetivos de política económica y social.

⁵³ Las aportaciones federales son los recursos públicos condicionados a la obtención y cumplimiento de determinados objetivos en materia de educación básica y normal, servicios de salud e infraestructura social, así como para el fortalecimiento de los municipios, aportaciones múltiples, educación tecnológica y de adultos, y seguridad pública que el gobierno federal presupuesta y transfiere a las haciendas públicas de los estados, municipios y del Distrito Federal.

⁵⁴ La inversión física son las erogaciones que se destinan a la construcción y/o conservación de obra pública y a la adquisición de bienes de capital para la obra pública. En el caso del sector paraestatal se debe incluir la variación de inventarios.

⁵⁵ Incluye el mobiliario y equipo propio para la administración; maquinaria y equipo de producción; las refacciones, accesorios y herramientas mayores indispensables para el funcionamiento de los bienes; la adquisición de animales de trabajo y reproducción; y la adquisición de inmuebles.

⁵⁶ Obras públicas son asignaciones destinadas a la creación de la infraestructura física, mediante la realización de obras públicas que contribuyan a la formación de capital del país.

⁵⁷ La inversión financiera representa las erogaciones destinadas a la realización de actividades financieras que el gobierno federal lleva a cabo con fines de fomento y regulación crediticia y monetaria, así como las destinadas a la concesión de créditos en general y a la adquisición de toda clase de valores. Incluye las provisiones de recursos para atender situaciones de contingencia del país o necesidades especiales de la administración pública federal y que, por este carácter, no pueden ser asignadas en forma inmediata a objetos de gasto determinados.



La importancia de subrayar cómo está integrado el gasto neto ejercido por el gobierno federal por clasificación económica es porque en éste, existe una partida relativa a ayudas⁵⁸, subsidios y transferencias, por gastos corrientes y gastos de capital.

Se analizó el concepto de subsidios que se considera en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2006 y que, mediante la asignación directa de recursos o a través de incentivos fiscales, son otorgados. El renglón de ayudas, subsidios y transferencias por capítulo económico es de 492,901.7 millones de pesos, que representa el 27.9% del gasto neto ejercido por el gobierno federal, relativo a gastos corrientes por capítulo económico.

En la misma clasificación, el concepto de ayudas, subsidios y transferencias por capítulo económico es de 99,182.9 millones de pesos y representa el 5.6% del gasto neto ejercido por el gobierno federal, relativo a gastos de capital [Ver Anexo 2.2].

⁵⁸ Las asignaciones que la administración pública federal otorga por concepto de ayuda a los diferentes sectores de la población e instituciones sin fines de lucro, las ofrece en forma directa o mediante fondos y fideicomisos.



El concepto en el que apoyaremos el análisis de este capítulo de estudio es el de subsidios, que son las asignaciones que el gobierno federal otorga para el desarrollo de las actividades prioritarias de interés general, que realiza a través de las dependencias y entidades a los diferentes sectores de la sociedad, con el propósito de apoyar sus operaciones, mantener los niveles en los precios, apoyar el consumo, la distribución y comercialización de los bienes, motivar la inversión, cubrir impactos financieros para promover la innovación tecnológica, así como para el fomento de las actividades agropecuarias, industriales o de servicios [INEGI, 2007].

De acuerdo al PEF 2008, aún no es posible realizar el análisis sobre la partida relativa a ayudas, subsidios y transferencias, puesto que la información todavía es insuficiente. La información reciente y completa en la clasificación de gasto público es la que corresponde al ejercicio 2006, sobre la cual se hace el análisis y referencia.

Las secretarías e instituciones del gobierno federal que participan en las funciones de programas de apoyo a la Mipyme son la Secretaría de Economía (SE) y la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (SYPYME). El presupuesto de la SE que, a su vez, se asigna a la SPYME, depende de las negociaciones anuales en la Cámara de Diputados, en el Presupuesto de Egresos de la Federación.



El gasto programable ejercido por la SE en clasificación funcional por dependencia y entidad coordinada para el ejercicio 2006, emerge un renglón llamado de temas empresariales, el cual integra la información sobre los subsidios y transferencias que se han canalizado en los diferentes programas de apoyo a la Mipyme, que por lo menos, hasta el ejercicio 2006 recibió la SE y que al ejercicio fiscal 2008, existen algunos programas de apoyo que continúan vigentes; existen otros que ya fueron extinguidos y, mejor aún, otros más que ya siendo ya extinguidos, todavía cuentan con recursos disponibles.

Por lo anterior, se comentarán los programas que son enunciativos al ejercicio 2006 y que aún están vigentes en 2008. Se observarán aquellos que sin estar vigentes puedan aportar información significativa relativa a la Mipyme.

2.1.3 Clasificación administrativa

Según el informe del ingreso y gasto público ejercido para 2006, el gasto neto importa una cantidad de 1,769,040.1 millones de pesos. Esta partida está integrada por el gasto neto ejercido de los ramos autónomos, ramos administrativos y ramos generales. Para este periodo, en el renglón relativo a ramos autónomos, se incurrió en gastos por 43,967.5 millones de pesos; los ramos administrativos que básicamente corresponden a las secretarías del estado,



ejercieron un gasto neto de 558,322.2 millones de pesos; y los ramos generales, las erogaciones, correspondieron a 1,166,751.4 millones de pesos del gasto neto.

La importancia del análisis del presupuesto de egresos por el gobierno federal por clasificación administrativa es que para el ejercicio de 2006 la asignación que se da a la SE es una partida de 9,435.8 mdp. El importe asignado equivale a .53338% del presupuesto de gasto neto ejercido por el gobierno federal [Ver Anexo 2.3]. El presupuesto que se ejerce en esta secretaría básicamente busca orientar las erogaciones a programas de apoyo a las empresas de menor capacidad económica, fundamentalmente, con el fin de ayudar su financiamiento.

2.1.4 Clasificación funcional

La clasificación funcional de los recursos públicos por dependencia y entidad coordinada, esencialmente, considera los fines de los recursos del gasto público, es decir, ¿para qué se gastan? La partida que se asigna a la SE para el ejercicio de 2006 importa 9,435.8 millones de pesos, partida que está incluida en el ramo administrativo del gasto neto ejercido por el gobierno federal. El monto de 2,939.4 millones de pesos es una partida que es administrada para el gasto directo de la secretaría. El diferencial, 6,496.4 millones de pesos es una partida que es administrada para la aplicación de subsidios y transferencias que el gobierno



federal considera para este renglón en el presupuesto de gastos. Por lo anterior, el 68.84% del presupuesto asignado a la Secretaría de Economía se tiene destinado a subsidios y transferencias, y el 31.16% es para gasto directo [Ver Cuadro No. 4].

Los subsidios y transferencias ejercidos por el gobierno federal para el ejercicio 2006 por dependencia, asignan a la administración pública centralizada la cantidad de 637,129.2 millones de pesos y de este monto, la porción asignada a la SE es de 6,496.4 millones de pesos aplicados en la clasificación funcional, en donde se especifica la asignación del recurso por cada renglón para esta secretaría. El importe asignado representa un 1.01963% sobre el total de subsidios y transferencias [Ver Anexo 2.4].



Cuadro No. 4
GASTO PROGRAMABLE EJERCIDO POR LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA EN
CLASIFICACIÓN FUNCIONAL POR DEPENDENCIA Y ENTIDAD COORDINADA
(millones de pesos)

DEPENDENCIA ENTIDAD COORDINADA	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gasto Directo	1 680.5	2 251.7	1 943.1	2 107.2	1 791.6	2 939.4
Administración Pública	0.0	0.0	0.0	546.7	27.5	29.3
Temas Empresariales(a)	0.0	0.0	1 551.9	1 560.5	1 764.1	2 910.1
Subsidios y						
Transferencias	3 276.4	3 921.4	4 759.9	4 109.2	4 649.9	6 496.4
Temas empresariales (a)	2 549.7	3 039.5	3 864.0	3 271.6	4 649.9	6 496.4
Servicio Geológico Mexicano (b)	197.5	225.2	226.6	215.5	232.8	185.4
Centro Nacional de Metrología	138.1	150.7	164.5	176.4	172.7	177.8
Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad	938.7	1 064.7	1 157.8	1 439.1	1 057.7	1 324.4
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales	30.9	10.0	0.0	0.0	56.5	96.9
Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	234.9	217.9	160.0	1 182.5	1 830.1	3 124.4
Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica	0.0	0.0	21.1	19.8	22.0	30.0
Desarrollo de la Economía Digital, el Comercio y los Servicios	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.3
Procuraduría Federal del Consumidor	0.0	0.0	0.0	0.0	712.3	793.7
Programa para el Desarrollo de la Industria del Software	0.0	0.0	0.0	138.3	194.4	428.4
Comisión Federal de Competencia	0.0	0.0	0.0	0.0	162.1	150.1
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	0.0	0.0	0.0	0.0	158.4	96.0
Comisión Federal de Mejora Regulatoria	0.0	0.0	0.0	0.0	46.8	51.4
Programa de Incubadoras de Negocios para Jóvenes	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	35.6
Total	4 956.9	6 173.1	6 703.0	6 216.4	6 441.5	9 435.8

a Hasta 2002 se denominó Otros Servicios y Actividades Económicas.

b Hasta 2004 se denominó Consejo de Recursos Minerales.

c En 2001 y 2002 se denominó CÉTRO y CRECE's, Promoción y Difusión de los Programas de las PyME's y Fondo de Apoyo al Financiamiento.

FUENTE: SHCP. *Cuenta de la Hacienda Pública Federal* (varios años).



Si observamos, para el ejercicio 2006 y años anteriores a éste, por subsidios y transferencias se otorgaron 3,124.4 millones de pesos de ayuda para el Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo Pyme). Este renglón de apoyo a la Mipyme representa el 48.09% del total de la asignación de subsidios y transferencias que se asigna a la SE. Adicionalmente, se localiza el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y éste importa la cantidad de 96 millones de pesos, que corresponden al 1.48% del total de subsidio y transferencias que se asignan a la SE en el presupuesto de gastos federales.

Al realizar un comparativo del presupuesto de gastos ejercido por la Secretaría de Economía en el periodo 2003, se compararon los recursos del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad (FONAES), del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR), del Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo Pyme) y del Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica (COMPITE), con el conteo de Mipyme que reporta el INEGI del censo 2003 (Véase Cuadro No. 10). Resulta que fueron asignados 1,338.9 millones de pesos a 2,917,348 Mipyme, y en promedio se asignaron \$458.52 de recursos por empresa, lo cual es una cantidad poco significativa.



2.1.5 Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo Pyme)

El punto de trascendencia en el análisis de la investigación básicamente recae en determinar lo que importa la clasificación antes comentada, la cantidad de las asignaciones otorgadas dentro del gasto público, en el presupuesto neto ejercido por el gobierno federal.

El Fondo Pyme tiene una representatividad en el renglón de subsidios y transferencias del 48% del gasto programable ejercido por la SE en clasificación funcional; si determinamos el efecto económico que guarda el Fondo Pyme, realmente descansa en una partida muy relajada, puesto que no existe un impacto financiero severo a las arcas del erario. En términos generales, esta partida representa el .17661% del total del presupuesto de gastos ejercido por el gobierno federal para el año 2006.

La Subsecretaría para la pequeña y mediana empresa⁵⁹ (SPYME), es el organismo de gobierno, dependiente de la SE que administra los recursos

⁵⁹ Véase: <http://www.fondopyme.gob.mx/docs/InformeFondoPYME2006.pdf>



asignados al Fondo Pyme. Para el ejercicio 2006 publicó un informe en donde se emite el resultado de la evaluación para el otorgamiento de los recursos del Fondo Pyme durante este periodo, según las reglas de operación establecidas para el otorgamiento de los recursos. El informe presenta el gasto asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para este ejercicio fiscal y muestra que fue ejercido de la siguiente manera.

El número de proyectos y las partidas asignadas a los apoyos otorgados por el Fondo Pyme durante el ejercicio 2006 versa en las siguientes categorías y en función a ello, se asigna la partida destinada [Ver Anexo 2.6].

- I. Creación y fortalecimiento de empresas, desarrollo tecnológico e innovación.
- II. Articulación productiva sectorial y regional.
- III. Acceso a los mercados.
- IV. Acceso al financiamiento.
- V. Eventos PYME y otras actividades e instrumentos de promoción.

Para dar cumplimiento a los objetivos de fomento del programa para el ejercicio 2006, la estructura del Fondo Pyme propone en la categoría cuarta, llamada Acceso al financiamiento, impulsar la cultura crediticia en las empresas, la constitución y fortalecimiento de fondos de garantía para diversas aplicaciones de los recursos cuando éstos sean necesarios, además del fortalecimiento de



intermediarios financieros no bancarios, entre otros [Programa de Desarrollo Empresarial, 2006].

El Acceso al financiamiento comprende para esta clasificación nueve subcategorías de apoyo que describiré brevemente. Las categorías son las siguientes: los extensionistas financieros, fondos de garantía, intermediarios financieros no bancarios, fondos de financiamiento, opción Pyme, capacitación y consultoría, elaboración de metodologías, contenidos y materiales, formación de instructores y consultores y elaboración de estudios y proyectos.

2.1.5.1 Extensionistas financieros

Los extensionistas financieros es una clase de acceso de financiamiento que se dirige al fomento de una cultura crediticia entre los empresarios. Consiste en la asesoría financiera que apoye a la Mipyme en sus gestiones de crédito ante los intermediarios financieros autorizados por el Fondo PYME. Los asesores financieros son los extensionistas que realizan tres funciones principales: el diagnóstico de financiamiento de la empresa, la capacidad de pago de la empresa y determinan si ésta es sujeta de crédito. Los extensionistas realizan la gestión del financiamiento, apoyando al empresario en la solicitud y tramitación del financiamiento y seguimiento del trámite hasta la obtención.



Para lograr este objetivo, los extensionistas están integrados a una red nacional de extensionismo financiero, integrada por asesores en financiamiento que apoyen a las empresas en las tres funciones antes señaladas. El apoyo de Fondo Pyme consiste en el pago de los servicios proporcionados por los extensionistas financieros a cada empresa [SPYME, 2007:140]. Para el ejercicio 2006 se llevaron 26 proyectos, mismos que representaron fondos asignados en promedio por proyecto de 952.2 mil de pesos. La partida anterior resulta ser una erogación elevada por proyecto, al tratarse únicamente de funciones de asesoramiento que se realizan a través de fideicomisos.

2.1.5.2 Fondos de garantía

El fondo de garantía es una subcategoría del acceso al financiamiento que busca desarrollar la oferta de financiamiento a la Mipyme, disminuyendo los requisitos solicitados a dichas empresas y los periodos de respuesta a sus solicitudes. Fundamentalmente se refiere la creación de fondos que permiten cubrir parcial o totalmente, las garantías que son solicitadas por las instituciones financieras.

Entonces, los fondos de garantía aportan una cantidad monetaria que se compromete para solventar las posibles pérdidas en que incurran las instituciones



financieras debido al no pago de los créditos otorgados a la Mipyme. En este sentido, el fondo de garantía cubre el riesgo de no pago asociado a una cartera de créditos. Este riesgo representa un porcentaje de la Mipyme que no pagarían sus créditos. Por lo tanto, el fondo de garantía cubrirá el monto de los créditos que no será recuperado por la institución bancaria.⁶⁰ Se consideraron garantías a siete proyectos para 2006, de las cuales corresponde un costo asociado en promedio de 41.07 millones de pesos. Vale la pena cuestionarse ¿cuál fue el monto del financiamiento otorgado a la Mipyme para ofrecer garantías por esta cantidad? Lo anterior parece expresar que el crédito que se ofrece a la Mipyme es bueno.

2.1.5.3 Intermediarios financieros no bancarios

La clasificación responde en apoyar a intermediarios financieros no bancarios (uniones de crédito, almacenes generales de depósito, empresas de factoraje, etc.). Estos operan en el mercado, para la adquisición por única ocasión y proyecto, de sistemas computacionales o metodologías para la operación de cartera y la administración financiera, crediticia y de riesgos.

El objetivo del programa, básicamente, es fortalecer la oferta crediticia para la Mipyme fomentando a este tipo de intermediarios para que incrementen su

⁶⁰ *Ibidem*, 141.



capacidad de atención y representen una opción viable y confiable.⁶¹ Entonces, ¿cuál es el fondo de ayuda para la Mipyme? En realidad, lo que se observa es el fomento al intermediario financiero no bancario, transfiriendo recursos para ser únicamente un intermediario y acrecentar costos financieros para la Mipyme.

2.1.5.4 Fondos de financiamiento

Los apoyos de Fondos de financiamiento se canalizan para que éstos los administren y se distribuyan a emprendedores que tienen en proceso de incubación o a proyectos productivos de Mipymes ya constituidas. Los recursos de fondos de financiamiento buscan promover un mercado de capitales al que los emprendedores y la Mipyme puedan acceder para financiar sus actividades y compartir el riesgo asociado.

El financiamiento considerado se concentra en el llamado capital de riesgo. En el caso de emprendedores, el objetivo es facilitarles el acceso al financiamiento en las modalidades de asociación en participación o contratos de cuasi-capital. En el caso de proyectos productivos, la idea es facilitar el acceso de la Mipyme a financiamiento de cuasi-capital en sus versiones de crédito simple, crédito subordinado y crédito convertible en acciones.

⁶¹ *Ibidem*



2.1.5.5 Opción Pyme

Con este acceso al financiamiento, principalmente, el objetivo es fomentar la inversión productiva de la Mipyme ofreciendo a los inversionistas institucionales un instrumento que garantice el pago de su inversión en proyectos en los que ocurra un resultado no satisfactorio.

Al adquirir este instrumento los inversionistas de los sectores industrial, agroindustrial, de servicios o comercio, obtienen el derecho de vender las acciones de su empresa, micro, pequeña o mediana, a un organismo intermedio autorizado que les pagará el valor nominal con un descuento a cambio de sus acciones. Esta opción resulta atractiva para el empresario, pues ofrece un respaldo financiero. Sin embargo, el último proyecto fue realizado en 2005.

2.1.5.6 Capacitación y consultoría

Con este concepto se otorgan apoyos para impartir cursos, talleres o seminarios con el objetivo de generar el conocimiento en los empresarios y emprendedores para identificar las modalidades, requisitos, procesos de capital de riesgo.



El conocimiento también se genera con el apoyo de acceso a financiamiento para la realización de cursos, talleres o seminarios para que los directivos de intermediarios no bancarios conozcan las prácticas de crédito a las Pymes.

También la Opción Pyme está orientada a la realización de eventos dirigidos a la acreditación y actualización de extensionistas financieros que formen parte de las redes de extensionismo autorizadas por el Fondo Pyme.

Por último, la consultoría para la elaboración de planes de negocios para la creación de fondos de capital de riesgo, Sociedades de Inversión de Capitales (SINCAS) o clubes formales de inversionistas y planes de un proyecto productivo de Mipyme para su gestión ante inversionistas institucionales para obtener financiamiento en la forma de capital de riesgo o cuasi-capital son también programas de ayuda. En cuanto al asesoramiento, el costo por proyecto es de 448.9 mil pesos, lo cual resulta alto para ser asesoramiento.

2.1.5.7 Elaboración de metodologías, contenidos y materiales

La intención del Fondo Pyme es fomentar la elaboración, promoción y difusión de metodologías, contenidos y materiales que están dirigidos a facilitar el acceso de los emprendedores y a la Mipyme a capital semilla y capital de riesgo. Por un



proyecto fueron aplicados 490 mil pesos, lo cual es muestra de que no hay intención de financiar a la Mipyme.

2.1.5.8 Formación de instructores y consultores

Con este programa de ayuda al fondo, fundamentalmente, se busca la formación de instructores y consultores capaces de transmitir sus conocimientos a empresarios y emprendedores. El programa está referido a las formas, requisitos, procesos de gestión, negociación y formalización de capital de riesgo, así como gestionar planes de negocio a efecto de obtener acceso a capital semilla o capital de riesgo. La misma idea, no hay acceso al financiamiento, basta ser un programa de asesoramiento. El programa no ha sido aplicado en los últimos tres años.

2.1.5.9 Elaboración de estudios y proyectos

Con este renglón, el programa de ayuda se orienta al apoyo para la elaboración de estudios y proyectos que promuevan la inversión, tanto la pública como la privada. El fondo principalmente busca que la ayuda permita la generación de esquemas e instrumentos para la formación de fondos de capital semilla y capital de riesgo. Este programa es factible para potenciar el desarrollo de la Mipyme, ya que participa de la inversión pública y privada.



2.1.5.10 Participación de Acceso al financiamiento en el presupuesto federal

La participación del Fondo Pyme en el presupuesto federal para el año 2001 y los tres periodos siguientes no fue significativa, más aún las asignaciones del gasto programable ejercido por la SE en la clasificación funcional [Ver Cuadro No. 5] en referencia a este concepto, disminuyeron en 3.81 dígitos porcentuales en un periodo de tres años, siendo este en 2001 el 7.17% y a 2003 del 3.36%, lo anterior derivado de la disminución de recursos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Cuadro No. 5
Subsidios y transferencias
Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
(millones de pesos)

Concepto / Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Asignación fondo PEF 2006	234.9	217.9	160.0	1 182.5	1 830.1	3 124.4
Cuadro No. 4						
Participación Fondo SE	7.17%	5.56%	3.36%	4.44%	39.36%	48.09%
Participación Fondo gob. Fed.	0.087%	0.060%	0.041%	0.039%	0.33%	0.49%
Subsidios y Transferencias						
Anexo 2.4						
Secretaría de Economía	3 276.4	3 921.4	4 759.9	4 109.2	4 649.9	6 496.4
Ejercido por el gobierno federal	271 514.2	361 094.6	386 340.2	469 053.3	548 178.5	637 129.2

Fuente: elaboración propia con base en datos de SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal (varios años).

Sin embargo, a partir del ejercicio fiscal 2003, los recursos para este fondo de ayuda notablemente se incrementaron. En el ejercicio 2003 la asignación de los recursos por la SE al fondo de ayuda representaba el 3.36% sobre el total de los



subsidios y transferencias. Para el ejercicio 2006 la partida representa el 48.09% de la asignación económica otorgada por el gobierno federal a la SE. El efecto del incremento enunciado anteriormente viene adherido de la asignación que se realiza en el PEF 2006, puesto que esta partida fue incrementada de un 0.087% del ejercicio 2001 al 0.49% para el ejercicio 2006.

Aunque el fondo de apoyo a la Mipyme ha sido fuertemente favorecido a partir del año 2004, los subsidios que se ofrecen versan sobre temas que aún perfilan sobre asuntos que no implican necesariamente financiamiento o el apoyo sustentable para las empresas, lo cual coacciona para que las subcategorías se vuelvan vulnerables, austeras y con expectativas menos favorables que vislumbren en incentivar y fomentar pocas ventajas de apoyo para la micro industria, pequeña y mediana empresa.

El número de proyectos registrados en estos periodos son: para el ejercicio 2004 se registraron 703 proyectos, para el ejercicio 2005 se registraron 757 proyectos, y para el ejercicio 2006 se registraron 994 proyectos. La variación para el primer periodo es de 8% de incremento y para el periodo de 2005-2006 notablemente incrementó en 31% [Ver Cuadro No. 6].



Cuadro No. 6
Número de proyectos y monto de los apoyos otorgados por el Fondo Pyme
durante los ejercicios 2004, 2005 y 2006.
(miles de pesos)

Categoría	No. Proyectos			Monto Apoyo Proyecto		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Categoría I. Creación y fortalecimiento de empresas, desarrollo tecnológico e innovación						
Subtotal	252	326	422	556,169.1	410,823.7	383,775.8
Categoría II. Articulación productiva sectorial y regional						
Subtotal	344	262	353	282,056.2	593,902.20	2,033,667.0
Categoría III. Acceso al mercado						
Subtotal	61	108	125	100,226.10	112,037.3	111,726.6
Categoría IV. Acceso al financiamiento						
Subtotal	46	34	51	214,402.9	687,422.6	561,438.1
Categoría V. Eventos PYME y otras actividades e instrumentos de promoción						
Subtotal	ND	27	43	ND	14,641.7	19,555.0
Total	703	757	994	1,152,854.4	1,818,827.6	3,110,162.6

Fuente: información preparada por el Instituto de Ingeniería, UNAM, con base en datos proporcionados por la SPYME, Título del informe "Evaluación del otorgamiento de los recursos del Fondo de Apoyo para la Micro, pequeña y mediana empresa (Fondo Pyme) durante 2006. Marzo 2007.

En términos reales, para el ejercicio fiscal de 2006, la categoría referente a Acceso a financiamiento representa el 18.05% sobre el fondo total asignado en el renglón de subsidios y ayuda para el Fondo Pyme a la SE, con 51 proyectos encausados, de los 994 registrados. Para el ejercicio fiscal de 2005 representó el 37.79% de los recursos para 34 proyectos en marcha, del global de 757 proyectos. Para el ejercicio 2004 el 18.60% de las asignaciones otorgadas por el presupuesto de gastos con 46 proyectos del fondo de ayuda de 703 proyectos colocados.



Fundamentalmente, en el ejercicio 2006, la partida asignada para recursos al Fondo Pyme es incrementada sustantivamente en el concepto de subsidios y ayudas para este fondo, sin embargo, el porcentaje mayor de la asignación está dirigido a las categorías orientadas a la articulación productiva, al acceso a los mercados, a la creación y fortalecimiento de las empresas con desarrollo e innovación tecnológica, así como a la promoción de los eventos Pyme, por lo cual, desvirtúa el destino de los fondos, ya que en general son éstos orientados a un gasto social que no favorece la inversión ni el desarrollo empresarial.

Por lo que se refiere a la categoría, Acceso al financiamiento, las subcategorías, extensionistas financieros, fondos de garantía, fondos de financiamiento, opción Pyme, capacitación y consultoría, elaboración de metodologías, contenidos y materiales, formación de instructores y consultores y elaboración de estudios y proyectos, sin duda son actividades importantes que ofrecen una forma de ayuda a la Mipyme. Sin embargo, actualmente la ayuda que la Mipyme muestra necesitar, es aún más profunda; la Mipyme requiere de apoyos que favorezcan una estructura financiera a su empresa, ayudas que fortalezcan su patrimonio para que, a su vez, éstas puedan ser empresas productivas y competitivas. Los recursos que fueron asignados a las categorías clasificadas parecen ser insuficientes en la definición misma de la forma de ayuda y los recursos que se destinan a ellas, puesto que carecen de un apoyo sustentable a las empresas.



2.1.6 Impacto financiero del financiamiento de la Mipyme

En términos generales, de los recursos asignados al Fondo Pyme, en la categoría, Acceso al financiamiento, las partidas más representativas asignadas para el ejercicio 2006 son para el renglón fondos de garantía y fondos de financiamiento. A fondos de garantía, el primer renglón, fue asignada una partida de 287.5 millones de pesos; y para el segundo, fondos de financiamiento, se asignó un importe de 246.0 millones de pesos. El diferencial, de 27.9 mdp, está correspondido para los renglones de extensionistas financieros, intermediarios financieros no bancarios, capacitación y consultoría, elaboración de metodologías y estudios y proyectos [Ver Anexo 2.6].

Entonces, las partidas correspondientes a fondos de garantía y fondos de financiamiento representan, financieramente para el erario público federal, el .03015% del presupuesto neto ejercido para el ejercicio 2006, partida que no se configura como un gasto social elevado y, en la generalidad, los recursos han quedado registrados más en la publicidad que en una ayuda real y financiera a la Mipyme, ya que el apoyo económico que se asigna en el presupuesto de gastos resulta ser escaso, así como los programas que verdaderamente fomenten créditos a las empresas.



La Mipyme no cuenta con apoyos crediticios para modernizar sus plantas. Es considerable matizar la política industrial y la política económica para aplicarlas a este sector empresarial. Es importante reconocer que los recursos económicos han sido aplicados erróneamente. Si se considera que son pocos y asignados bajo conceptos distintos a las necesidades, la problemática se aumenta. Es recomendable aplicar los recursos al aparato productivo y a la actividad económica requerida por el país, entonces, así puede vislumbrarse un crecimiento económico.

2.2 El empleo generado en el país por la Mipyme

Con anterioridad se había enunciado la importancia que el empleo tiene para un país. Uno de los sectores empresariales que se ocupa de generar empleo es la Mipyme. El temperamento de la Mipyme en la generación del empleo es noble, puesto que además de ofrecerlo para los participantes internos de la organización, genera empleo para personas que participan en ella estando fuera de la estructura organizacional de la empresa.

Para los efectos de análisis del empleo que genera la Mipyme consideraremos ambas situaciones, por el número de trabajadores que la empresa emplea de manera interna y de los empleos que genera la Mipyme de manera externa.



2.2.1 Definición de Micro, pequeña y mediana empresa

El Diario Oficial de la Federación (DOF) del 30 de diciembre de 2002, publica la Ley de las Micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes), y éstas son definidas por el número de personas que se ocupan en el desempeño de su actividad. Conforme a la fundamentación expuesta por la ley, se realizará un análisis por cada uno de los sectores económicos de la actividad en el país con el objetivo de identificar en qué proporción la Mipyme emplea a los trabajadores, tanto de forma interna como externa, el número de establecimientos en que se coloca el personal que emplea y la clase de figura jurídica que presentan ante las autoridades hacendarias los establecimientos económicos en que se ubica a la Mipyme.

Por lo anterior, de acuerdo con la ley se considera el siguiente estrato de trabajadores:

Cuadro No. 7
Estratificación por Número de Trabajadores

Sector / Tamaño	Industria	Comercio	Servicios
Micro	0-10	0-10	0-10
Pequeña	11-50	11-30	11-50
Mediana	51-250	31-100	51-100

Fuente: LMIPYME 2008.



Las personas que participan como personal dependiente de la Mipyme comprenden al personal contratado directamente por ésta que va a trabajar para la administración y que puede ser remunerado y no remunerado. El primer grupo integra a los trabajadores que cubren el tiempo laboral normal de una jornada de trabajo o el tiempo considerado como medio tiempo de la jornada laboral; suelen ser las personas que están en la operación del negocio, empleados administrativos o cualquier otro que tenga funciones internas. Simplemente existe un vínculo económico que fortalece la relación laboral.

El personal no remunerado normalmente lo integran los propietarios, familiares y otras personas que están alrededor de la administración, sin que por ello demanden una percepción económica.

También la Mipyme genera empleo a personas que no están vinculadas con la operación de la administración de la empresa, permanecen fuera de la unidad económica, sin embargo, participan en el manejo del control fiscal, contable, laboral y de gestoría legal. Son personas que participan en la prestación de servicios independientes, que trabajan para la Mipyme realizando labores sustantivas en los campos de acción comentados sin ser parte de ella.

2.2.2 Definición periodo de estudio



El INEGI publica el número de unidades económicas que operaron para el 2004⁶² [Cuadro No. 8], en donde un total nacional de establecimientos⁶³, muestran el número de personas que se emplea en los sectores económicos.

Sector / 2004	Cuadro No. 8		Personal ocupado	%
	Establecimientos	%		
Comercio	2, 120,483	49.43	5, 939,431	25.60
Servicios no financieros ⁶⁴	1, 588,970	37.04	10, 551,165	45.48
Manufactura	481,084	11.21	4, 558,149	19.65
Resto ⁶⁵	99,571	2.33	2, 148,469	9.26
Total	4, 290,108	100%	23, 197,214	100%

FUENTE: INEGI, 2005

Para el ejercicio de 2004, la proporción mayor del número de personas que se ocupaban correspondía al sector servicios con un 45.48% en el 37.04% de

⁶²Para dar una idea aproximada del total de personas que estaban trabajando en 2004, se sumó el personal que había en 2003 con el de las unidades económicas que iniciaron sus actividades en 2004, aun cuando esa suma no es del todo válida.

[INEGI 2005, fecha consulta 4 de agosto de 2008]

⁶³ Véase:

<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2004/cuadros/Cuadroll.xls>

⁶⁴ En términos generales, los servicios no financieros comprenden todos los servicios, tanto del sector privado como del sector público, clasificados en los siguientes sectores de servicios del Sistema que unifica a los clasificadores de actividades económicas utilizados en México, en Estados Unidos y en Canadá (SCIAN) 51, Información en medios masivos; 53, servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles; 54, servicios profesionales, científicos y técnicos; 55, dirección de corporativos y empresas; 56, servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación; 61, educativos; 62, de salud y de asistencia social; 71, servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos; 72, servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas; 81, otros servicios excepto actividades del gobierno; y 93, actividades del gobierno y de organismos internacionales y extraterritoriales. *Ibidem*.

⁶⁵ Los sectores que se hallan en el grupo residual son: 21, minería; 22, electricidad, agua y suministro de gas por ductos al consumidor final; 23, construcción; 48-49, transportes, correos y almacenamiento; y 52, servicios financieros y de seguros. En este grupo están comprendidas también la pesca (código 1141) y la acuicultura animal (1125). *Ibidem*.



establecimientos económicos del país. Continuaba el sector comercio con un 25.60% del personal ocupado en el 49.43% de los establecimientos. El sector manufactura con un 19.65% de personal empleado en 11.21% de las unidades económicas. Sin embargo, la información que se ofrece es limitada para este año de análisis y se vuelve información insuficiente, por lo que se hará mención al año del censo económico relativo al quinquenio 1999-2003.

2.2.3 Relación de establecimientos, personal ocupado con sector económico

Con la información que divulga el INEGI 2004, en el año 2003 [Cuadro No. 9], se realizó el último censo económico a nivel nacional. Este conteo revela el número de establecimientos reconocidos como unidades económicas en las zonas urbanas, que importa una suma de 3, 005,157 establecimientos, cuya cifra integra la partida de 2, 923,048 unidades económicas que considera únicamente a los establecimientos de los sectores económicos de servicios, comercio y la industria manufacturera.

El número de establecimientos contados por el INEGI generan empleo a 16,239,536 personas, de las cuales 14,411,753 de personas ocupadas corresponden a los sectores de servicios privados, comercio y la industria manufacturera.



Cuadro No. 9
Relación de establecimientos con sector económico
Censo del año 2003

	Establecimientos	%	Personal ocupado	%
Comercio	1, 580,587	52.60%	4, 997,366	30.77%
Servicios privados	1, 013,743	33.73%	5, 215,808	32.12%
Manufactura	328,718	10.94%	4, 198,579	25.85%
Resto	82,109	2.73%	1, 827,783	11.26%
Total	3, 005,157	100%	16, 239,536	100%

Fuente: INEGI 2004

La cifra base de estudio con la cual nos apoyaremos para observar el comparativo será la cifra total, debido a que es la partida que absorbe el cien por ciento de los establecimientos y en donde permanece la totalidad del personal ocupado en el país.

El diferencial de establecimientos colocados como unidades económicas y del personal que emplea, no son reconocidos en el presente documento, puesto que están dirigidos a actividades de pesca y acuicultura animal; minería; electricidad, agua y suministro de gas; construcción y transporte; correo y almacenamiento. Dichas actividades, son giros que en la generalidad no son administrados por la Mipyme y los coloca fuera de ello. Sin embargo, el porcentaje que representa en las unidades económicas se configura en un 2.73% y la participación que implica este grupo de actividades como generadores de empleo es del 11.26%.



De acuerdo a ello, para el año 2003 del total de establecimientos para este periodo, el número de entidades económicas que corresponden a las microempresas representa el 92.92% que emplea al 37.32% del personal ocupado [Cuadro No. 10]. En términos generales el número de establecimiento ubicados como pequeña empresa para el mismo periodo representa el 3.41% y emplea al 13.04%. Por lo que se refiere a la mediana empresa representa del total del número de establecimientos el .74% y emplea el 14.32%; y en lo que se respecta a las grandes empresas, cuyo personal empleado son más de 250 personas representa el .19% de establecimientos legalmente constituidos que emplean al 24.04% del personal ocupado.

Cuadro No. 10
Industrias manufactureras, comercio y servicios
Evolución de las unidades económicas por estratos de personal ocupado, 1993, 1998 y 2003

Estratificación censal	Unidades Económicas			Personal Ocupado		
	1993	1998	2003	1993	1998	2003
0 a 2 personas	1 426 042	2 068 401	2 078 213	1985 275	3 254 861	2 959 286
3 a 5 personas	306 763	433 327	569 014	1086 784	1 602 896	2 032 310
6 a 10 personas	76 691	116 095	145 451	570 452	914 534	1 070 135
Micro empresa	1,809,496	2,614,823	2,792,678	3,642,511	5,772,294	6,061,731
11 a 15 personas	25 781	36 937	42 848	327 893	497 575	543 393
16 a 20 personas	13 170	18 402	21 309	234 468	344 617	379 263
21 a 50 personas	24 115	33 359	38 432	750 492	1 090 319	1 196 005
Pequeña empresa	63,066	88,698	102,589	1,312,853	1,932,511	2,118,661
51 a 100 personas	8 448	11 097	13 042	596 099	819 118	923 495
101 a 250 personas	5 693	7 698	9 039	880 833	1 238 106	1 403 386
Mediana empresa	14,141	18,795	22,081	1,476,932	2,057,224	2,326,881
251 a 500 personas	1 895	2 735	3 473	648 896	973 008	1 190 534
501 a 1000 personas	822	1 268	1 423	560 604	903 257	975 766
1001 y más personas	320	657	804	564 574	1 411 718	1 738 180
Grande empresa	3,037	4,660	5,700	1,774,074	3,287,983	3,904,480
Total Nacional	1 889 740	2 729 976	2 923 048	8 206 370	13 050 009	14 411 753

Fuente: INEGI. Censos Económicos 1994, 1999 y 2004.

Nota: para los Censos Económicos 1993 y 1998, los datos corresponden a la CMAP (Clasificación Mexicana de Actividades y Productos).

En los Censos Económicos de 1993 se incluyen únicamente los resultados de unidades productoras.



En los Censos Económicos de 1993 se considera únicamente al personal que depende legal y laboralmente del establecimiento.

A partir de los Censos Económicos de 1998 se incluye el personal ocupado dependiente de la razón social así como el contratado por otra razón social y que realiza labores sustantivas o de producción.

Es importante destacar que de acuerdo al comportamiento que ha llevado el número de entidades económicas con respecto al personal ocupado en un periodo de diez años porcentualmente no ha crecido en lo deseable para una economía en busca de un crecimiento económico, una economía que busca inversión y que además, esta inversión incida en generar empleo cuya finalidad económica sea trascender en un desarrollo en el nivel de vida para los gobernados. Sin embargo, el efecto en la grande empresa ha sido multiplicado en la generación de empleo.

El Cuadro No. 11 revela, comparativamente, que las unidades económicas en dos quinquenios han disminuido en 0.3% para la Microempresa y el personal ocupado por este tipo de empresa ha desempleado 2.3 dígitos en este mismo periodo. De la misma manera el grupo de la pequeña empresa disminuyó a su personal ocupado en 1.3 dígitos porcentuales y la mediana en 1.9 dígitos porcentuales con respecto a 1993, no obstante que las entidades económicas se conservan e incluso han aumentado para el caso de las medianas y grandes empresas.

Ahora, si observamos el dato del número de personas que emplean las grandes empresas, notablemente reconocemos un incremento y que éste ha sido constante en dos quinquenios. El empleo que han generado las grandes empresas



se ha incrementado en 5.5 dígitos, escenario que refleja admiración puesto que prácticamente en 2003 empleaba a la cuarta parte de la población ocupada en un diminuto número de unidades económicas.

Con la fuerza de la información que presenta la base de datos del INEGI 2004, en este apartado se analizará el número de personas que emplean los establecimientos de sector económico comercial, servicios y manufactura.

Cuadro No. 11
Industrias manufactureras, comercio y servicios
Unidades económicas y personal ocupado total por estratos, 1993, 1998 y 2003
(Porcentajes)

Estratificación censal		1993	1998	2003	1993	1998	2003
		Unidades económicas			Personal ocupado total		
Micro empresa	0 a 10	95.8	95.9	95.5	44.4	43.4	42.1
Pequeña empresa	11 a 50	3.3	3.2	3.5	16.0	15.3	14.7
Mediana empresa	51 a 250	0.7	0.7	0.8	18.0	16.5	16.1
Grande empresa	251 y más	0.2	0.2	0.2	21.6	24.8	27.1
Total nacional		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: INEGI. Censos Económicos 1994, 1999 y 2004.

2.2.4 Sector Comercio

De acuerdo con el Sistema de Clasificación Industrial para América del Norte⁶⁶ (SCIAN) las actividades comerciales se dividen en dos sectores: comercio al por

⁶⁶ Sistema que unifica a los clasificadores de actividades económicas utilizados en México, en Estados Unidos y en Canadá para la generación de su estadística económica. De esta manera, se unificará toda la producción de estadística económica entre México, Estados Unidos y Canadá. En



mayor y comercio al por menor. El primero considera a las entidades económicas que compran y venden bienes de consumo intermedio⁶⁷, y el comercio al por menor incluye a las entidades económicas que compran y venden bienes de consumo final.⁶⁸

Si se observamos el número de comercios en el sector comercio es abundante, puesto que el 52.6% de los establecimientos en el país se dedica al comercio, es decir, uno de cada dos negocios está vinculado con el comercio. Además, los establecimientos que están dirigidos a esta actividad emplean al 30.77%, es decir, la tercera parte de la actividad económica en México está colocada en el sector comercio [Ver Cuadro No. 12].

México se utilizó por primera vez en los censos económicos de 1999 (con información de referencia de 1998). En el año de 2002 se finalizó la primera actualización del SCIAN y el resultado es el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte México, 2002, en su versión para México. Véase:

<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/censos/scian/menu.asp?c=5433>,

Fecha consulta: 12 de agosto de 2008.

⁶⁷ Consumo intermedio es la suma de los costos intermedios de producción. El gasto de insumos de la economía, el valor de los bienes y servicios consumidos como insumo por un proceso de producción, sin considerar el demérito de los activos fijos cuyo consumo se identifica como una depreciación que depende de la inversión. Los bienes o servicios se transforman o se consumen en el proceso productivo. Existen insumos que vuelven a aparecer después de haber sido transformados y se incorporan en los productos: el grano que se transforma en harina y posteriormente en pan. Otros insumos son consumidos o usados como parte del proceso de transformación, la electricidad y la mayoría de los servicios.

⁶⁸ El consumo final comprende las adquisiciones de bienes y servicios de la administración pública (consumo de gobierno) y de los hogares (familias) que están dirigidas a la satisfacción de sus necesidades inmediatas. Por lo anterior, para el consumo final del gobierno se considera la compra de bienes, servicios médicos, educativos, administrativos y para fines militares. El consumo final para los hogares constituye las compras de bienes hechos en el mercado interior por las unidades familiares y las instituciones privadas sin fines de lucro: la alimentación, vestido y calzado, alquileres, diversiones, etc.



La actividad del sector comercio ocupa a 4, 997,366 personas. De este número de personas el 62.05% empleado corresponde a la Microempresa, el 11.16% del personal ocupado está en la pequeña empresa, el 10.25% lo emplea la mediana empresa y el 16.54% es ocupado por la grande empresa.

Del total de las unidades económicas que están colocadas en este sector (1,580,587 de acuerdo con el INEGI), el 97.05% corresponde a la microempresa de las unidades económicas, la pequeña empresa posee el 2.09% de los establecimientos del sector comercio, el .63% de las unidades económicas lo posee la mediana empresa, y el .23% de las unidades económicas corresponde a las grandes empresas.

Cuadro No. 12
Relación entre el personal empleado en sector comercio con respecto a las unidades económicas. Año 2003
(porcentaje)

Sector	Unidades Económicas		Personal ocupado	
	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número
Microempresa	97.05%	1,533,865	62.05%	3,100,941
Pequeña empresa	2.09%	33,031	11.16%	557,554
Mediana empresa	.63%	9,976	10.25%	512,283
Grandes empresas	.23%	3,660	16.54%	826,588
Total Nacional	52.60%	1,580,587	30.77%	4,977,366

Fuente: elaboración propia, con datos del INEGI 2004.



Las entidades económicas Mipyme que emplea el sector comercio representan el 99.77% de las unidades económicas, y este porcentaje emplea al 83.46% del personal ocupado. Resulta interesante observar a las grandes empresas en tan solo el .23% de las entidades económicas, este sector emplea el 16.54% del personal ocupado en el sector comercio.

2.2.4.1 Figura jurídica de las unidades económicas del sector comercio

Las figuras jurídicas que prevalecen en los establecimientos censados en el año 2003 fueron las personas físicas⁶⁹, las sociedades cooperativas⁷⁰ y asociaciones, la sociedad mercantil⁷¹, la administración pública y otras (aquellas entidades

⁶⁹ Una persona física es un individuo que realiza en nombre propio y por medio de una empresa una actividad comercial, industrial, o profesional. Esta persona asume riesgos por cuenta propia cuando dirige su empresa.

⁷⁰ De acuerdo con lo que establece la Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC), son Sociedades Cooperativas de Productores, aquellas cuyos miembros se asocian para trabajar en común en la producción de bienes y/o servicios, aportando su trabajo personal, físico o intelectual, independientemente del tipo de producción a que estén dedicadas, estas sociedades podrán almacenar, conservar, transportar y comercializar sus productos [artículo 27]. Establece dos categorías de sociedades cooperativas: "ordinarias, y de participación estatal" [artículo 30]. Las sociedades cooperativas ordinarias "son aquellas las que para funcionar requieren únicamente de su constitución legal" [artículo 31] y las sociedades cooperativas de participación estatal, son aquellas "que se asocien con autoridades federales, estatales, municipales o los órganos político-administrativos del Distrito Federal, para la explotación de unidades productoras o de servicios públicos, dados en administración, o para financiar proyectos de desarrollo económico a niveles local, regional o nacional" [artículo 32].

⁷¹ La sociedad mercantil de acuerdo a la Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM), es la reunión de dos o más personas cuyo fin es el de formar una sociedad. Ante la constitución de la sociedad, ésta adquiere una entidad jurídica distinta a la de los socios y puede ser una sociedad anónima, sociedad en nombre colectivo, en comandita simple, de responsabilidad limitada, en comandita por acciones y cooperativa. Cualquiera que sea su constitución se reconoce como una sociedad mercantil [artículo 1, 2].



económicas que no están incluidas en los conceptos anteriores) [Ver Cuadro No. 13].

Del sector comercio la figuras jurídicas que prevalecen son la persona física con un 92%, la sociedad mercantil representando el .3%, cooperativas y asociaciones con un 7.4%, la administración pública con .2% y en el concepto de otras el 0.1%.

Cuadro No. 13
Comercio
Categoría jurídica de las unidades económicas por tamaño, 2003
(porcentajes)

Tamaño	Total	%	Persona Física	Cooperativas y asociaciones	Sociedad mercantil	Servicios y administración pública	Otra*
Micro	1 533 865	97.05	100.0	94.3	5.2	0.3	0.1
Pequeñas	33 031	2.09	100.0	20.9	75.8	1.1	1.9
Medianas	9 976	0.63	100.0	5.9	90.5	1.2	2.0
Grande	3 715	0.23	100.0	0.8	97.6	0.6	0.8
Total	1 580 587	100.0	100.0	92.0	7.4	0.3	0.2

Fuente: INEGI, Censos económicos 2004

En lo que se refiere a la microempresa la figura jurídica que prevalece es la de una persona física en un 94.3%, y continua con ésta proporción empresas con un orden jurídico de cooperativas y asociaciones en un 5.2%, la sociedad mercantil en un .3% y servicios de la administración pública y otros conceptos suman un .2%.



Si bien es cierto que una entidad económica puede estar representada jurídicamente por un solo individuo, en esta situación una persona física, por ejemplo, refiere a un indicativo de que la unidad económica es sumamente escasa en cuanto a una estructura financiera, tecnológica y administrativa, relativa al establecimiento del negocio, debido a que es vinculada a su patrimonio la entidad económica, lo cual se torna complicado, separar la entidad económica del patrimonio.

De acuerdo con la LISR, título IV, capítulo II, existen tres formas de registrar fiscalmente ante la hacienda pública un Registro Federal de Contribuyente (RFC) de una persona física con actividad empresarial. Una forma de tributar que se ofrece a empresarios con capacidad financiera pequeña es el régimen intermedio, que permite a aquellos contribuyentes que perciban ingresos de hasta 4 millones de pesos (lo cual coloca a la mayoría de las personas físicas dedicadas al comercio en este supuesto); o en un régimen llamado pequeños contribuyentes (REPECOS), que se propone para aquellos contribuyentes con ingresos de hasta 2 millones de pesos anuales y ofrece aún mayores ventajas fiscales para el contribuyente.

Ante la perspectiva fiscal, una persona física que tributa en los regímenes anteriores, en términos generales goza de ciertos privilegios y facilidades administrativas para cumplir con las obligaciones fiscales. Los actos o actividades



económicas de una persona física pueden vincularse fácilmente con actividades orientadas a la economía informal, lo cual desfavorece a la economía nacional.

Cuando los individuos deciden formar una empresa buscan la figura de un ente jurídico, tendiente con éste, a crear una entidad independiente a la de los socios. Así entonces, se configura la sociedad mercantil, la empresa que están por constituir. Desde luego, lo citado es sólo para considerar que aunque las personas físicas representan un número importante de establecimientos, la representatividad en el comercio como empresa formalmente estructurada, la tiene sólo el .3% de los establecimientos económicos dedicados al comercio en el sector microindustrial, se presume constituido como una persona moral; el 1.1% como pequeña empresa, el 1.2% como mediana empresa y el .6% como grande empresa.

En lo que respecta a la entidad económica cooperativa, la Ley General de Sociedad Cooperativa establece en su artículo 2 que una sociedad cooperativa es una forma de organización social integrada por personas físicas que tengan los mismos intereses, basada en los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua.

Normalmente son empresas con actividades primarias y con carácter social, mas no de capital, debido a que su vínculo es el trabajo. Es por ello que esta sociedad



no utiliza los servicios de sus socios de manera subordinada. Sin embargo, algunos empresarios han adoptado esta figura fiscal bajo el esquema de un “outsourcing”, en donde una empresa provee del recurso humano a otra empresa, con el fin particular de aliviar la carga laboral y administrativa de aplicar una nómina (altas, bajas, modificaciones de salario al IMSS, INFONAVIT, SAR, SAT). Todo ello por las imprecisiones que se presentan en la legislación.

Con esto las empresas incumplen con sus responsabilidades fiscales, incurriendo en graves faltas, como por ejemplo la omisión voluntaria del pago de sus impuestos, sin persuadirse de su error fiscal y desvirtuando con ello la figura jurídica de la cooperativa. Por ello, el capítulo VIIA de Ley de ISR [Artículos 85 A y 85 B] regula el tratamiento fiscal de la sociedad cooperativa de producción como no contribuyente de ISR.

Por otro lado, están las asociaciones [Título III del ISR] que también establecen ciertas imprecisiones al definir a este tipo de empresas consideradas como personas no contribuyentes del impuesto sobre la renta derivado de su propio objeto social, actividad que realizan, en teoría, a favor de terceros [artículo 95, fracciones VII y VII, Ley ISR 2008].



El principio de la disposición contempla que la persona moral no grava impuesto sino hasta el momento en que efectivamente reparte a sus integrantes el remanente distribuible, a los cuales determinará el impuesto sobre el ingreso.

Debido a que la forma de tributar de este régimen fiscal los convierte en contribuyentes que disfrutan de los incentivos fiscales, beneficio que, por lo tanto, las contribuciones fiscales pueden verse en una recaudación baja, como un efecto de los incentivos fiscales otorgados por ley.

2.2.4.2 Comercio al por mayor

Como parte del análisis, resulta importante separar la proporción que corresponde al comercio al por mayor y la proporción que corresponde al comercio al por menor, del comercio total. De las entidades económicas en el sector comercio, sólo el 5.5% corresponde al comercio al por mayor y el 94.5% está dirigido al comercio al por menor [Ver Cuadro No. 13]. Porcentualmente, el comercio al por mayor tiene una representación del 2.89% del total de los establecimientos y el comercio al por menor refleja una proporción del 49.7% de los establecimientos.



Cuadro No. 14
Características principales de las unidades económicas de comercio al por mayor,
según subsector, rama, subrama, clase de actividad y estratos de personal ocupado,
Año 2003

Subsector, rama, subrama, clase de actividad y estratos de personal ocupado	Unidades Económicas	Total A = B + D	Personal ocupado total		No dependiente de la razón social D
			Dependiente de la razón social Total B	Remunerado C	
0 a 2 personas	31,329	47,767	46,611	16,345	1,156
3 a 5 personas	23,978	90,699	84,723	54,705	5,976
6 a 10 personas	13,630	103,253	93,439	79,742	9,814
Microempresa	68,937	241,719	224,773	150,792	16,946
11 a 15 personas	5,702	72,644	64,915	60,855	7,729
16 a 20 personas	3,086	54,988	48,421	46,442	6,567
21 a 30 personas	3,343	83,204	71,547	69,682	11,657
Pequeña empresa	12,131	210,836	184,883	176,979	25,953
31 a 50 personas	2,699	104,626	87,229	85,725	17,397
51 a 100 personas	1,950	137,099	114,973	114,489	22,126
Mediana empresa	4,649	241,725	202,202	200,214	39,523
101 a 250 personas	1,026	155,006	123,007	122,462	31,999
251 a 500 personas	199	67,483	55,052	55,015	12,431
501 a 1000 personas	*	30,032	21,949	21,911	8,083
1001 y más personas	*	15,342	10,711	10,711	4,631
Grandes empresas	1,225	267,863	210,719	210,099	57,144
Total Nacional	86,997	962,143	822,577	738,084	139,566

Fuente INEGI: http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2004/cuadros/cmavn_02.xls
 Fecha de consulta: 28 de julio de 2008.

En lo que se refiere al personal ocupado, este sector del comercio al por mayor emplea al 19.25%, del total. Sin embargo, en términos generales ocupa al 5.92% del total de las actividades del personal ocupado.



Uno de los aspectos que llaman la atención es que existe un total de 694,280 personas ocupadas en la Mipyme, remuneradas internas son 526,985 y la diferencia de 167,295 resulta ser de personas dependientes de la razón social que son no remuneradas. No se identifica el régimen fiscal de este número de personas al que pudieran estar inscritos ante la SHCP. Lo anterior manifiesta que el porcentaje de no remunerado, 24.96%, pertenece a la economía informal, mientras el remunerado está ubicado en el 75.90%.

Cuadro No. 15						
Comercio al por mayor. Empleados						
	Total	Internos		Externos		
Micro	241,719	224,773	27%	16,946	12%	
Pequeña	210,836	184,883	22%	25,953	19%	
Mediana	241,725	202,202	25%	39,523	28%	
Mipyme	85.5%	694,280	64%	82,422	59%	
Grande	14.5%	267,863	26%	57,144	41%	
Total	962,143	822,577	100%	139,566	100%	

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI 2004.

Por otra parte, del total del personal ocupado por este sector solamente el 64% corresponde a personal dependiente de la administración de las entidades económicas Mipyme, ya que el 9% representa al personal no dependiente de la razón social, es decir, 611,858 personas ocupadas, dependen directamente de la Mipyme y 82,422 son personal externo [Ver Cuadro No. 15].



2.2.4.3 Comercio al por menor

En cuanto a el personal ocupado en el comercio al por menor, la proporción corresponde al 80.75% del sector comercio y, en términos reales, el sector económico comercio al por menor emplea al 24.85% del total del personal ocupado [Cuadro No. 16].

La importancia de subrayar la participación del personal ocupado en cada uno de los sectores radica en que prácticamente la cuarta parte de la población empleada en México está colocada en una actividad terminal en donde la productividad no puede materializarse, puesto que este sector económico no lo permite ya que en la actividad comercial, compra venta de bienes de consumo, es dentro de productos básicamente terminados.



Cuadro No. 16
Características principales de las unidades económicas de comercio al por menor,
según subsector, rama, subrama, clase de actividad y estratos de personal ocupado,
Año 2003

Subsector, rama, subrama, clase de actividad y estratos de personal ocupado	Unidades Económicas	Total A = B + D	Personal ocupado total		
			Dependiente de la razón social		No dependiente de la razón social
			Total B	Remunerado C	D
0 a 2 personas	1, 173,315	1, 673,803	1, 666,582	189,173	7,221
3 a 5 personas	247,245	865,445	833,510	297,435	31,935
6 a 10 personas	44,368	319,974	279,981	212,636	39,993
Microempresa	1, 464,928	2, 859,222	2, 780,073	699,244	79,149
11 a 15 personas	11,096	140,084	126,377	117,184	13,707
16 a 20 personas	5,145	91,417	79,305	76,087	12,112
21 a 30 personas	4,659	115,217	100,648	97,686	14,569
Pequeña empresa	20,900	346,718	306,330	290,957	40,388
31 a 50 personas	3,270	125,579	108,316	106,136	17,263
51 a 100 personas	2,057	144,979	122,326	121,307	22,653
Mediana empresa	5,327	270,558	230,642	227,443	39,916
101 a 250 personas	1,656	262,617	214,900	214,394	47,717
251 a 500 personas	663	214,726	192,558	192,541	22,168
501 a 1000 personas	105	66,535	55,552	55,540	10,983
1001 y más personas	11	14,847	13,759	13,759	1,088
Grandes empresas	2,435	558,725	476,769	476,234	81,956
Total Nacional	1, 493,590	4, 035,223	3, 793,814	1, 693,878	241,409

Fuente INEGI: http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2004/cuadros/cmenn_02.xls
 Fecha de consulta: 28 de julio de 2008.

En este caso, existe un total de 3,476,498 personas ocupadas en la Mipyme, remuneradas internas son 1,217,644 y la diferencia de 2,099,401 resulta ser de personas dependientes de la razón social que son no remuneradas. Lo anterior manifiesta que el existen más personas en la informalidad, 60.38%, mientras el remunerado está ubicado en el 35.02%.



Cuadro No. 17						
Comercio al por menor. Empleados						
		Total	Internos		Externos	
Micro		2, 859,222	2, 780,073	73%	79,149	33%
Pequeña		346,718	306,330	8%	40,388	17%
Mediana		270,558	230,642	6%	39,916	17%
Mipyme	94%	3, 476,498	3, 317,045	87%	159,453	67%
Grande	6%	558,725	476,769	13%	81,956	34%
Total		4, 035,223	3, 793,814	100%	241,409	100%

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI 2004

Finalmente, comentar que del total del personal ocupado por este sector, el 87% corresponde a personal dependiente de la administración de las entidades económicas y el 13% representa al personal externo de la razón social, es decir, 3,317,045 personas ocupadas dependen directamente de la Mipyme.

2.2.5 Servicios privados

Para este sector económico, básicamente, se excluyen las actividades del sector público, debido a que el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte México, INEGI 2002, sistema de clasificación industrial, considera ciertos servicios privados. Para el estudio y análisis de datos observaremos los siguientes: servicios de información en medios masivos; servicios financieros y de seguros; inmobiliarios y de alquiler de bienes, los servicios profesionales, científicos y técnicos; servicios de dirección de corporativos y empresas de apoyo



a los negocios y manejo de desechos; servicios educativos; servicios de salud y de asistencia social; servicios de esparcimiento, culturales y deportivos; servicios de alojamiento temporal y restaurantes; y otros servicios.

2.2.5.1 Figura jurídica de las unidades económicas del sector servicios privados

En el Cuadro No. 18, de las entidades económicas contadas, el 89.7% son empresas que están colocadas bajo un régimen fiscal de personas físicas, el 5.5% corresponde a cooperativas y asociaciones, el 4.35% como sociedades mercantiles y el .05% corresponde a servicios y administración pública y otros.

Cuadro No. 18
Sector Servicios
Categoría jurídica de las unidades económicas por tamaño
2003 (porcentajes)

Tamaño	Total	%		Personas Físicas	Cooperativas y asociaciones	Sociedad mercantil	Servicios y administración pública	Otra*
Micro	960 135	94.7	100.0	93.1	3.4	3.0	0.3	0.2
Pequeñas	43 835	4.3	100.0	32.5	37.5	28.3	0.4	1.3
Medianas	5 179	0.5	100.0	6.2	62.5	29.2	0.4	1.7
Grandes	4 594	0.5	100.0	2.6	70.5	23.7	1.1	2.1
Total	1 013 743	100.0	100.0	89.7	5.5	4.3	0.3	0.2

Fuente: INEGI, Censos económicos 2004



Es importante subrayar que en este sector es donde se encuentran más establecimientos económicos constituidos como una sociedad mercantil. La micro tiene un 3%, los establecimientos de la pequeña empresa corresponden a un 28.3%, en la mediana empresa la proporción es de un 29.2% y en la grande empresa corresponde un 23.7%.

2.2.5.2 Servicios privados por tamaño de empresa

Las unidades económicas del sector servicios privados representa un 33.73% del total de las unidades registradas. Este porcentaje de unidades económicas emplea a un 32.12% del personal ocupado [Cuadro No. 19].

Cuadro No.19
Características principales de las unidades económicas servicios privados por subsector, rama, subrama, clase de actividad y estratos de personal ocupado.
Año 2003.

Subsector, rama, subrama, clase de actividad y estratos de personal ocupado	Unidades Económicas	Total A = B + D	Personal ocupado total		
			Dependiente de la razón social Total B	Remunerado C	No dependiente de la razón social D
01 a 10 personas Microempresa	960,135	2, 198,687	2, 115,756	831,219	82,931
11 a 50 personas Pequeña empresa	43,835	899,134	783,703	675,677	115,431
51 a 100 personas Mediana empresa	5,179	364,419	307,403	300,266	57,016
101 y más personas Grandes empresas	4,594	1, 753,568	1, 464,613	1, 455,336	288,955
Total Nacional	1, 013,743	5, 215,808	4, 671,475	3, 262,498	544,333

Fuente INEGI: http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2004/cuadros/spriv_02.xls
Fecha de consulta: 28 de julio de 2008.



De las unidades económicas que operan en el sector servicios, representan un 99.54% la Mipyme y un .45% la grande empresa. Destacar que el grupo de la Mipyme refiere al 66.36% de la población empleada es relevante, sin embargo, para el caso de la grande empresa, sorprende que se ocupe a un porcentaje representativo, del 33.63%, en tan sólo 4,594 unidades económicas [Cuadro No. 20].

Cuadro No. 20
Relación entre el personal empleado en el sector servicios privados
con respecto a las unidades económicas
Año 2003 (porcentaje)

Sector	Unidades económicas		Personal ocupado	
Microempresa	960,135	94.71%	2, 198,687	42.15%
Pequeña empresa	43,835	4.32%	899,134	17.24%
Mediana empresa	5,179	.51%	364,419	6.97%
Grandes empresas	4,594	.45%	1, 753,568	33.63%
Total Nacional	1, 013,743	33.73%	5, 215,808	32.12%

Fuente: elaboración propia, con datos del INEGI 2004.

Del total de personas ocupadas en la Mipyme, las remuneradas internas son 3,462,240; las remuneradas son 1,807,162; y las no remuneradas 1,655,078. En esta situación, el personal remunerado formal es del 52.19% y el remunerado informal, está ubicado en el 47.80%.



2.2.5.3 Servicios privados por sector actividades económicas

Si usamos el mismo comparativo de la tabla anterior y se dirige a los sectores más activos de la población, la relación se da de la siguiente manera:

Cuadro No. 21
Relación entre el personal empleado en sector servicios privados
con respecto a las unidades económicas
Año 2003 (porcentaje)

Sector	Unidades económicas		Personal ocupado	
Alojamiento	277,436	27 %	1, 218,262	23 %
Apoyo a los negocios	43,152	4 %	815,388	15 %
Dirección de corporativos	349	.03%	51,690	.99%
Esparcimiento cultura/deporte	31,779	3 %	143,589	2 %
Educación	30,891	3 %	517,958	9 %
Financiero	10,417	1 %	275,830	5 %
Inmobiliarios y alquileres	45,579	4 %	179,146	3 %
Información medios masivos	7,586	.74%	244,679	4 %
Otros servicios	395,002	38 %	941,749	18 %
Prof., científicos, técnicos	65,589	6 %	472,348	9 %
Salud	102,940	10 %	355,169	6 %
Total Nacional	1, 013,743	33.73%	5, 215,808	32.12%

Fuente: elaboración propia, con datos del INEGI 2004.
 Resumen Ver Anexos 2.7, 2.8, 2.9, 2.10

En términos generales, el giro de sector servicios privados que más emplea a la población es el servicio de alojamiento y hospedaje en un 23%, en una porción de unidades económicas que representa un 27% del total del sector. El giro que continúa en segundo lugar de empleo es el de otros servicios y representa en proporción a las entidades económicas como el número más alto de unidades, siendo éste del 38% [Cuadro No. 21]



Identificar cuáles son las actividades que integra este renglón, demostraría con más detalle a qué actividad está dirigido este sector. La información que se proporciona es global y no permite el análisis de los datos. El siguiente giro de negocio que más emplea al personal es el apoyo a los negocios, con un 15% del total ocupado para este sector. Dicho giro emplea al personal ocupado en sólo el 4% de las unidades económicas.

El servicio de educación y servicios profesionales, científicos y técnicos ocupa en la misma proporción al personal, siendo éste un 9%. La diferencia de las unidades económicas radica en que la primera lo realiza en un 3%, mientras que el servicio privado profesional, científico y técnico lo desarrolla en un 6% de las unidades económicas.

Cuadro No. 22
Servicios privados por tamaño de empresa. Empleados

		Total	Internos		Externos	
Micro		2, 198,687	2, 115,756	45%	82,931	15%
Pequeña		899,134	783,703	17%	115,431	21%
Mediana		364,419	307,403	7%	57,016	10%
Mipyme	90%	3, 462,240	3, 206,862	62%	255,378	46%
Grande	10%	1, 753,568	1, 464,613	31%	288,955	53%
Total		5, 215,808	4, 671,475	100%	544,333	100%

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI 2004



Por último, comentar que el 62% del personal total de las personas empleadas son empleadas de manera interna, que depende directamente de la Mipyme, tal importe asciende a 3,206,862 personas, mientras que el 38% corresponde a empresas grandes y a personal ocupado externamente a la Mipyme [Cuadro No. 22].

2.2.6 La industria manufacturera

La industria manufacturera está integrada básicamente por entidades económicas cuyo principal giro en su actividad es el de la transformación mecánica, física o química de materiales o sustancias. Como parte de los conceptos que la industria manufacturera en México se consideran la maquila; el ensamble de partes y componentes o productos fabricados; la reconstrucción de maquinaria y equipo industrial, comercial, de oficina y otros; y el acabado de productos manufacturados mediante el teñido, tratamiento calorífico, enchapado y procesos similares. Se incluye aquí la mezcla de materiales como los aceites lubricantes, las resinas plásticas, las pinturas y los licores, entre otras [INEGI, 2004].



2.2.6.1 Figuras jurídicas de las unidades económicas de la industria manufacturera

Del total de la industria manufacturera, la figura jurídica que más destaca en los establecimientos y el régimen fiscal bajo el cual operan las unidades económicas, son las personas físicas con un 89.8%, la sociedad mercantil representando el 9.6%, cooperativas y asociaciones con un 0.2%, la administración pública con 0.1% y en el concepto de otras el 0.1% [Ver Cuadro No. 23]. En cuanto a la microempresa, la figura jurídica fiscal que subraya la actividad de estos contribuyentes es el de las personas físicas que representan un alto número de establecimientos en la industria, del 96.2% para ser preciso, el 3.4% por cooperativas y asociaciones, la sociedad mercantil representa el 0.2% y la administración pública y otros suman el 0.2%.

En el caso de la pequeña empresa la figura que prevalece son las cooperativas y las asociaciones con un 59.8%, continuando las personas físicas con el 38.2% como renglones de los más destacables y la sociedad mercantil con el 1.1%.



Cuadro No. 23
Industrias manufactureras
Categoría jurídica de las unidades económicas por tamaño,
2003 (porcentajes)

Tamaño	total	%		Persona Física	Cooperativas y asociaciones	Sociedad mercantil	Servicios y administración pública	Otra*
Micro	298 678	90.9	100.0	96.2	3.4	0.2	0.1	0.1
Pequeñas	19 754	6.6	100.0	38.2	59.8	1.1	0.4	0.4
Medianas	7 235	2.2	100.0	4.1	92.2	1.5	1.5	0.7
Grandes	3 051	0.9	100.0	1.1	96.3	0.8	1.1	0.7
Total	328 718	100.0	100.0	89.8	9.6	0.2	0.1	0.1

Fuente: INEGI, Censos económicos 2004

Para el caso de la mediana empresa el 92.2 % corresponde a las cooperativas y asociaciones, el 4.1% se desarrolla como una persona física, y como sociedad mercantil, el 1.5%. Finalmente, las grandes empresas se colocan como cooperativas y asociaciones en un 96.3% continuando con el 1.1% como personas físicas y apenas el .8% como sociedad mercantil.

El hecho de que las grandes empresas se coloquen como sociedades cooperativas y asociaciones es una situación derivada de la ausencia de legislación fiscal a este tipo de empresa mercantil, ya que hasta el ejercicio fiscal de 2006, se adiciona el capítulo VII-A I título II de la Ley del ISR que regula el tratamiento fiscal, en otras palabras, no es contribuyente del ISR.



Con el fin de disminuir la carga tributaria y laboral, las empresas crearon otras empresas llamadas sociedades cooperativas que ofrecían a las primeras el servicio de administrar la carga de salarios y de previsión social, desatendiendo lo que establece la Ley General de Sociedades Cooperativas en la definición legal que da con respecto a este tipo de empresas⁷². Cuando las empresas adquieren esta figura jurídica también adquieren una práctica fiscal indebida.

La figura jurídica de las entidades económicas en el sector manufacturero es la de las personas físicas, porcentaje más representativo del número de entidades económicas dedicadas a este sector. Debido al tratamiento jurídico-fiscal de las personas físicas como contribuyentes de la hacienda pública, en ocasiones no es factible distinguir la inversión que realizan en los negocios para desarrollar la actividad empresarial, puesto que al llevar su actividad empresarial bajo el nombre propio de las personas físicas, la dificultad para separar los bienes personales del negocio se torna vulnerable.

De la misma manera, a las personas físicas y las personas morales, la posibilidad de obtener fuentes de financiamiento en términos generales implica mayor

⁷² La Ley General de Sociedades Cooperativas establece en su artículo 2 "La sociedad cooperativa es una forma de organización social integrada por personas físicas con base en intereses comunes y en los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas, a través de la realización de actividades económicas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios".



dificultad, puesto que requiere de un respaldo financiero. Tratándose de la entidad económica, persona física, integra los activos del negocio y bienes personales del contribuyente, situación que puede desvirtuar una realidad financiera para el contribuyente y el organismo que presume otorgar un financiamiento.

Por lo que se refiere al tamaño de las empresas pequeñas y medianas, la forma jurídica que han establecido es como cooperativas y asociaciones, no obstante que representan el 8.8% del total de las entidades económicas, la figura fiscal que han adoptado el tamaño de empresas, pequeña y medianas ha sido por falta de legislación, dejando establecido la normatividad a partir del decreto del 8 de diciembre de 2005.

A 2008, la fracción III del artículo 81 de la Ley del ISR establece como una obligación de las sociedades cooperativas considerar los rendimientos y los anticipos que se otorguen a sus miembros como un ingreso y aplicar la tarifa del artículo 113 para la retención del impuesto en materia de ISR. Dicha disposición permite disminuir el nivel de elusión que se gestaba en este tipo de figura jurídica. Si consideramos la proporción de la figura jurídica de sociedad mercantil en este sector, es apenas del 2.8 dígitos para la Mipyme, en apariencia son empresas, que gozan de una estructura financiera, un patrimonio y de personal. Resulta ser un panorama poco alentador por corresponder al sector productivo.



2.2.6.2 Industria Manufacturera

Es importante subrayar que la industria manufacturera en México emplea a 4,198,579 personas, número que representa el 25.85% del total del personal ocupado y que puede traducirse en empleo de 1 de cada 4 personas.

Cuadro No. 25: Aunque esta proporción representa la cuarta parte de la población ocupada, no es en su gran mayoría por la Mipyme. La microempresa emplea el 18.5%; la pequeña empresa, el 10.28%; la mediana empresa, el 19.29%; y la grande empresa, el 52.28%.



Cuadro No. 24
Características principales de las unidades económicas manufactureras por subsector, rama, subrama, clase de actividad y estratos de personal ocupado
Año 2003

Subsector, rama, subrama, clase de actividad y estratos personal ocupado	Unidades Económicas	Personal ocupado total			
		Total	Dependiente de la razón social Total	de Remunerado	No dependiente de la razón social
		A = B + D	B	C	D
0 a 2 personas	190,692	278,448	277,507	51,178	941
3 a 5 personas	83,530	303,165	298,348	132,028	4,817
6 a 10 personas	24,456	180,490	174,653	124,697	5,837
Microempresa	298,678	762,103	750,508	307,903	11,595
11 a 15 personas	7,405	93,926	90,146	79,519	3,780
16 a 20 personas	3,995	70,985	67,884	62,894	3,101
21 a 30 personas	4,211	105,048	99,792	95,458	5,256
31 a 50 personas	4,143	161,809	152,179	148,783	9,630
Pequeña empresa	19,754	431,768	410,001	386,654	21,767
51 a 100 personas	3,856	276,998	255,615	253,151	21,383
101 a 250 personas	3,379	533,097	475,801	474,043	57,296
Mediana empresa	7,235	810,095	731,416	727,194	78,679
251 a 500 personas	1,627	571,804	509,013	508,064	62,791
501 a 1000 personas	893	617,946	554,671	554,352	63,275
1001 y más personas	531	1,004,863	904,528	903,166	100,335
Grandes empresas	3,051	2,194,613	1,968,212	1,965,582	226,401
Total Nacional	328,718	4,198,579	3,860,137	3,387,333	338,442

Fuente INEGI: http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2004/cuadros/cuadro_manu02.xls
 Fecha de consulta: 28 de julio de 2008.

El total de las unidades económicas a 2003, de acuerdo con el INEGI, son 3,005,157. Las unidades económicas que están colocadas en la industria manufacturera corresponden a 328,718 unidades. Esta cifra representa el 10.94% del total de las unidades económicas. A su vez, en porcentaje emplea al 10% de la población: corresponde a la microempresa el 90.86% de las unidades económicas,



la pequeña empresa el 6.01%, la mediana empresa el 2.20% y las unidades económicas de grandes empresas corresponde el .93%.

Cuadro No. 25
Relación entre el personal empleado en la industria manufacturera
con respecto a las unidades económicas
Año 2003 (porcentaje)

Sector	Unidades Económicas		Personal ocupado	
Microempresa	90.86 %	298,678	18.15 %	762,103
Pequeña empresa	6.01 %	19,754	10.28 %	431,768
Mediana empresa	2.2 %	7,235	19.29 %	810,095
Grandes empresas	.93 %	3,051	52.28 %	2,194,613
Total Nacional	10.94 %	328,718	25.85 %	4, 198,579

Fuente: elaboración propia, con datos del INEGI 2004.

Aunque el 99.07% de las unidades económicas del sector manufacturero son Mipyme, es importante subrayar que resulta un porcentaje lo suficientemente considerable para comprender que podría emplear a un porcentaje alto del personal ocupado, sin embargo emplea menos del cincuenta por ciento; el 47.72% del personal ocupado, lo emplea la Mipyme. Por otra parte, con respecto a las grandes empresas, en tan sólo el .93% emplea el 52.28% del personal ocupado en la industria manufacturera.

Del total de personas ocupadas en la Mipyme, remuneradas internas son 2,003,966; las remuneradas son 1,421,751 y las no remuneradas 582,215. En



esta situación, el personal remunerado formal es del 70.95% y el remunerado informal, está ubicado en el 29.05%.

Cuadro No. 26						
Servicios privados por tamaño de empresa. Empleados						
		Total	Internos		Externos	
Micro		762,103	750,508	19%	11,595	3%
Pequeña		431,768	410,001	11%	21,767	6%
Mediana		810,095	731,416	19%	78,679	23%
Mipyme	8%	2,003,966	1,891,925	45%	112,041	133%
Grande	92%	2,194,613	1,968,212	51%	226,401	67%
Total		4,198,579	3,860,137		338,442	

Fuente: elaboración propia, con datos del INEGI 2004.

Finalmente, comentar que el 45% del personal total de las personas empleadas [Cuadro No. 26], son dependientes directamente de la Mipyme, tal importe asciende a 1, 891,825 personas, mientras que el 55%, 2, 206,754 personas ocupadas corresponde a empresas grandes y a personas ocupadas externamente por la Mipyme.

2.3 La producción nacional de las empresas en la economía nacional

Uno de los indicadores más importantes utilizados para analizar la economía y que además, proporciona la mejor idea de la actividad económica de un país, es el Producto Nacional Bruto (PNB), que presenta el valor de mercado de los bienes y



servicios producidos por la economía de un país para un periodo de tiempo específico.

En la determinación del PIB se suma la producción de bienes y servicios de las tres actividades económicas del país. La primaria, secundaria y la terciaria.

La actividad primaria incluye al sector agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza.

La actividad secundaria está integrada por las actividades de minería; electricidad, agua y suministro de gas por ductos al consumidor final; construcción, e industrias manufactureras. Al interior de las industrias manufactureras sobresalen las actividades de equipo de transporte; industria alimentaria; de las bebidas y del tabaco; maquinaria y equipo; productos metálicos; del plástico y del hule; industria del papel; productos derivados del petróleo y del carbón; productos a base de minerales no metálicos; equipo de generación eléctrica y aparatos y accesorios eléctricos; industrias metálicas básicas, y las de impresión e industrias conexas.

Además, las relacionadas al equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos; prendas de vestir; industria química; productos de cuero, piel y materiales sucedáneos; "otras industrias



manufactureras”; confección de productos textiles; insumos textiles; muebles y productos relacionados, e industria de la madera.

Las actividades terciarias incluyen a los sectores del comercio; transportes, correos y almacenamiento; información en medios masivos; servicios financieros y de seguros; inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles; servicios profesionales, científicos y técnicos; dirección de corporativos y empresas; de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación; servicios educativos; de salud y de asistencia social; de esparcimiento, culturales y deportivos, y otros servicios recreativos; de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas; otros servicios excepto actividades del gobierno, y las actividades del gobierno.

Uno de los renglones más importantes en el análisis de la investigación, es el que se refiere a la producción que la Mipyme aporta a la integración del PNB, ya que esta función es central para el crecimiento económico del país. Observar la productividad de la Mipyme a partir del número de entidades económicas puede dar una idea del tamaño de la empresa y de la aportación que éstas hacen como contribución a formar el Producto Interno Bruto (PIB).

Cuando las empresas se tornan productivas pueden implicar en la calidad de vida de los habitantes. Si bien es cierto que constantemente se hace mención a la



productividad, esto no quiere decir que deba ser intensidad en el trabajo (que representa un exceso de trabajo) sino que envuelve la eficiencia en él, es decir, producir bienes y servicios en el menor tiempo posible y que esta situación trascienda en la eficacia, como el grado en el que se logran los objetivos de las unidades económicas, por lo que la producción remite a la actividad de producir bienes y servicios.

La combinación de estos factores que intervienen para la productividad trae aparejado como un efecto la creación de empleos, uno de los ejes del crecimiento económico que beneficia en la actividad económica de los países.

2.3.1 Participación de la Mipyme en la economía nacional

La Mipyme refleja una participación importante en la economía nacional, en una porción que ha sido determinada por el número de establecimientos o unidades económicas activas, puesto que éstas no son el único actor. Participan también las empresas paraestatales, sector financiero y el capital privado, con actividades diferentes a las de comercio, servicio y manufactura. Sin embargo, la producción de los bienes y servicios genera un valor agregado a la actividad económica, independientemente de quien lo aporte.



La información que se presenta para analizar la contribución que realiza la Mipyme en la producción bruta⁷³ nacional básicamente se apoya en las cifras del último censo económico, llevado este conteo en 2003; el INEGI no reporta información más reciente a este año y no refiere información con proyecciones a periodos futuros al conteo de 2003.

El PIB nominal a precios corrientes de 2003 correspondió a 7, 555,803 millones de pesos [Ver Anexo 2.1]. El dato corresponde al total de la economía, esto es, la partida suma las actividades que fueron desarrolladas en el sector primario, secundario y terciario.

El análisis que se plantea en el presente apartado, fundamentalmente se refiere a lo que la Mipyme aporta a la producción nacional y su equivalencia con el PIB nacional. El análisis comparativo final es aplicado con las cifras que aporta el Valor Agregado Bruto (VAB) correspondiente a la Mipyme. Este es tomado de acuerdo a los censos 2003 y se determina el Valor Agregado Bruto cuando al saldo contable

⁷³ Producción Bruta “es el valor total de los bienes y servicios producidos en un periodo contable. Estos bienes pueden ser vendidos, trocados por otros bienes o servicios, incorporados a las existencias del productor, retenidos para autoconsumo o autoformación de capital, proporcionados como pago en especie, regalados o vendidos a precios bajos a otros productores o consumidores” [INEGI, 2008].



de la cuenta de producción de un establecimiento, industria o unidad institucional, se resta del valor de la producción el monto del consumo intermedio.⁷⁴

Sin embargo, específicamente, la información relativa a la contribución que los diferentes sectores de la producción total realizan a la producción bruta total, correspondió a 4, 646,229 millones de pesos, equivalentes al 61.49% del PIB, integrado por comercio con 832,068.57 (11.01%), servicios con 1, 081,442.48 (14.31%), y manufactura con 2, 732,718.03 (36.17%); es decir, tales cifras contemplan el consumo intermedio⁷⁵.

La contribución de la producción total por el Valor Agregado Bruto al PIB corresponde a 2,128,058 millones de pesos, proporcionalmente representa el 28.16%, integrado por comercio 927,987.26 millones de pesos y representa el 12.28%; servicios suma 580,194.12 millones de pesos y representa el 7.68%; y el sector manufactura con una partida de 619,876.85 millones de pesos y representa el 8.20% del PIB.

⁷⁴ El consumo intermedio contabiliza los bienes y servicios que se consumen totalmente en el proceso de producción para generar otros bienes o servicios [INEGI, 2008].

⁷⁵ "Son las adquisiciones de bienes no duraderos y de servicios, requeridas para ser consumidas en el proceso productivo. Comprende gastos en materias primas, papelería, combustibles, energía eléctrica y servicio telefónico, entre otros, que se registran a precios comprador". *Ibidem*



2.3.2 La producción nacional de la Mipyme sector comercio en la economía nacional

La aportación total en el sector comercio hacia el PIB de 2003 representa un 7.68% del VAB, 580,194.12 millones de pesos, partida que está integrada por el comercio al por mayor y comercio al por menor que realizan todas las entidades micro, pequeñas, medianas y grandes empresas.

El Valor Agregado Bruto (VAB) de la Mipyme al PIB corresponde 423,601.76 millones de pesos, monto que representa el 5.61% del PIB. El comercio al por mayor de la Mipyme suma un importe de 168,930.95 millones de pesos de VAB y porcentualmente equivale al 2.24% del PIB total y el comercio al por menor de la Mipyme importa 254,670.81 millones de pesos, porcentualmente equivale el 3.37% del PIB total del conteo del censo de 2003, en 85,772 unidades económicas.

2.3.2.1 Comercio al por mayor

Del comercio al por mayor, la participación de la Mipyme, aunque es importante, la contribución de la grande empresa que reúne a 101 y más personas para el sector comercio en apenas 1,225 establecimientos económicos, contribuyen en un 1.23% del Valor Agregado Bruto al PIB [Cuadro No. 27].



El comercio al por mayor comprende las actividades que se realizan por alimentos, bebidas y tabaco; productos textiles y calzado; productos farmacéuticos, de perfumería, accesorios de vestir, artículos para el esparcimiento y electrodomésticos, materias primas agropecuarias, para la industria y materiales de desecho, maquinaria, mobiliario y equipo para actividades agropecuarias, industriales y de servicios; camiones y la intermediación y comercio al por mayor por medios masivos de comunicación y otros medios.

Cuadro No. 27
Unidades económicas comercio al por mayor estratos de personal y
valor agregado censal bruto
Año 2003

Sector	Unidades Económicas	Valor Agregado censal bruto millones de pesos	Aportación PIB %
0 a 10 personas Microempresa	68,937	48,142.24	0.64%
11 a 30 personas Pequeña empresa	12,131	53,071.87	0.70%
31 a 100 personas Mediana empresa	4,649	67,716.87	0.90%
101 y más personas Grandes empresas	1,225	92,615.44	1.23%
Total Nacional	86,997	261,546.44	2.24%

Elaboración propia con datos de INEGI, 2004

Fuente INEGI: http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2004/cuadros/cmavn_02.xls

Fecha de consulta: 28 de julio de 2008.



2.3.2.2 Comercio al por menor

La Mipyme del comercio al por menor contribuyó con su aportación del Valor Agregado Bruto al PIB en un 3.37%, porcentaje que importa 254,670.81 millones de pesos del total nacional de 318,384.62 millones de pesos, partida que incluye a la grande empresa, con una participación porcentual del .85% del PIB en su VAB, en tan sólo 2,435 unidades económicas [Cuadro No. 28].

El comercio al por menor comprende las actividades que se realizan con alimentos, bebidas y tabaco; tiendas de autoservicio y departamentales; productos textiles, accesorios de vestir y calzado; artículos para el cuidado de la salud; artículos de papelería, para el esparcimiento y otros artículos de uso personal; enseres domésticos, computadoras y artículos para la decoración de interiores; artículos de ferretería, tlapalería y vidrios; vehículos de motor, refacciones, combustibles y lubricantes; intermediación y comercio al por menor por medios masivos de comunicación y otros medios.



Cuadro No. 28
Unidades económicas comercio al por menor,
estratos de personal y producción bruta total
Año 2003

Sector	Unidades Económicas millones de pesos	Valor Agregado censal Bruto	Aportación PIB (porcentaje)
0 a 10 personas Microempresa	1, 464,928	158,969.59	2.10%
11 a 30 personas Pequeña empresa	20,900	54,611.98	0.72%
31 a 100 personas Mediana empresa	5,327	41,089.25	0.54%
101 y más personas Grandes empresas	2,435	63,976.88	0.85%
Total Nacional	1, 493,590	318,647.69	3.37%

Elaboración propia con datos de INEGI, 2004

Fuente INEGI: http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2004/cuadros/cmavn_02.xls

Fecha de consulta: 28 de julio de 2008

2.3.3 La producción nacional de la Mipyme sector servicios privados en la economía nacional

De los servicios privados que se registran en la producción de bienes y servicios se encuentran: información en medios masivos; servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes; servicios profesionales, científicos y técnicos; dirección de corporativos y empresas; apoyo a los negocios y manejo de desechos; servicios educativos; servicios de salud y de asistencia social; servicios de esparcimiento, culturales y deportivos; alojamiento temporal y restaurantes; y otros servicios, excepto gobierno.



2.3.3.1 Servicios por estrato de empresa

El Cuadro No. 29 revela el Valor Agregado Bruto (VAB) total a la aportación al PIB, suma el importe de 619, 876.85 millones de pesos, de los cuales la Mipyme aporta el VAB a la producción bruta total 264,164.41 millones de pesos, que presenta el 3.5% como aportación del VAB al PIB. Tal contribución, la Mipyme la realiza a través de 1, 009,172 establecimientos económicos. Corresponde el 4.71% de la aportación del VAB al PIB como contribución de la grande empresa en 4,571 unidades económicas.

Cuadro No. 29
Unidades económicas servicios privados,
estratos de personal y valor agregado bruto
Año 2003

Sector	Unidades Económicas	Valor Agregado censal Bruto millones de pesos	Aportación PIB (porcentaje)
01 a 10 personas Microempresa	960,135	128,047.71	1.69%
11 a 50 personas Pequeña empresa	43,835	93,029.91	1.23%
51 a 100 personas Mediana empresa	5,179	43,086.79	0.57%
101 y más personas Grandes empresas	4,571	355,712.44	4.71%
Total Nacional	1, 013,743	619,876.85	8.20%

Elaboración propia con datos de INEGI, 2004

Fuente INEGI: <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2004/cuadros>

Fecha de consulta: 28 de julio de 2008.



2.3.3.2 Servicios por actividad económica

En el sector servicios privados, la actividad de mayor representatividad es la relacionada al servicio privado de alojamiento temporal y restaurantes y otros servicios en un 17.63%; otros servicios en un 15.16%; servicios profesionales, científicos y técnicos en un 13.97%; servicio de inmobiliario y alquileres en un 12.67%; y apoyo a los negocios en un 10.99%; porcentajes determinados conforme al total del Valor Agregado Bruto (VAB) de la Mipyme. Los servicios privados mencionados integran el 73.38% del total del VAB con respecto al total de los servicios que más aportan al PIB [Cuadro No. 30].

Sin duda el sector servicios privados, en todos sus renglones su participación en el Valor Agregado Bruto (VAB) del PIB, es determinante la participación de la Mipyme, en un 3.5% de la producción total. No obstante que la grande empresa lo rebase seriamente.



Cuadro No. 30
Relación entre las unidades económicas servicios privados y el valor agregado censal bruto por giro de actividad sector servicios privados, Mipyme Año 2003

Sector	Unidades Económicas	Valor Agregado censal bruto millones de pesos	Aportación PIB
Alojamiento temporal, restaurantes	276,563	46,560.80	0.62%
Apoyo a los negocios	41,785	29,035.62	0.38%
Dirección de corporativos	288	15,109.42	0.20%
Esparcimiento cultural/deportivo	31,623	6,836.72	0.09%
Educación	30,163	23,388.06	0.31%
Financiero	10,246	0.00	0.00%
Inmobiliarios y alquileres	45,479	33,481.76	0.44%
Información medios masivos	7,288	16,637.30	0.22%
Otros servicios	394,821	40,043.08	0.53%
Profesionales, científico y técnico	68,141	36,902.41	0.49%
Salud	102,752	16,169.24	0.21%
Total Nacional	1, 009,149	264,164.41	3.50%

Fuente: elaboración propia, con datos del INEGI 2004.
Resumen Ver Anexos 2.7, 2.8, 2.9, 2.10

2.3.4 La producción nacional de la Mipyme sector manufactura en la economía nacional

Una de las actividades económicas más importantes para un país, porque promueve el desarrollo, es la del sector de la manufactura. Cuando un país es productivo genera más bienes en un mismo periodo de tiempo y costo, esta productividad se traduce en empleo, y al corto plazo se obtienen ingresos



mayores, por lo tanto, la manifestación de un mayor crecimiento económico puede comenzar a materializarse.

Para que este proceso pueda gestarse, participan los distintos giros de la actividad económica. En especial, la aportación al PIB es de un 12.28%, y representa una partida de 927,987.26 millones de pesos.

La representación que tiene la Mipyme en este importe es de 241,812.22 millones de pesos y representa el 3.20% de aportación al PIB.

Cuadro No. 31
Unidades económicas manufactureras, estratos de personal y producción bruta total
Año 2003

Sector	Unidades Económicas millones de pesos	Valor Agregado censal Bruto	Aportación PIB (porcentaje)
0 a 10 personas Microempresa	298,678	36,149.59	0.48%
11 a 50 personas Pequeña empresa	19,754	50,796.56	0.67%
51 a 250 personas Mediana empresa	7,235	154,866.08	2.05%
251 y más personas Grandes empresas	3,051	686,175.04	9.08%
Total Nacional	328,718	927,987.26	12.28%

Elaboración propia con datos de INEGI, 2004

http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2004/cuadros/cuadro_manu02.xls

Fecha de consulta: 28 de julio de 2008.



Si analizamos la proporción señalada, la aportación de la Mipyme al PIB representa el 3.20%. Aunque tiene una representatividad, la aportación de este sector a la producción total nacional, la mayor contribución la tiene prácticamente en la grande empresa.

La aportación de la Mipyme al PIB es sustantiva, sin embargo, es importante subrayar que este porcentaje está integrado por entidades económicas que jurídicamente están constituidas ante la hacienda pública por personas físicas y personas morales. Resulta difícil considerar a las personas físicas como una figura jurídica diferente a sí misma, puesto que la entidad económica que dirija formará parte de su patrimonio. Distinguir los bienes de la entidad económica de los bienes de su patrimonio es un poco complicado debido a que la misma entidad económica es su patrimonio.

Por lo anterior, el nivel de entidades económicas en México oscila en un porcentaje débil, que indica analizar qué número de las entidades económicas se desenvuelven con personalidad distinta a la de sus socios.

2.4 El financiamiento en México a la Mipyme



De acuerdo con el Banco de México [2008], las autoridades financieras y organismos de protección que participan en el desarrollo financiero a la Mipyme son la Secretaría de Economía (SE) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Actualmente, la SHCP es la institución encargada de conceder la autorización para operar a los intermediarios financieros y éstos deben poseer la aprobación. Los intermediarios financieros son instituciones que actúan como mediadores entre las personas que desean obtener recursos y aquellas personas que desean invertir.

Los intermediarios financieros que apoyan a las Mipymes, en materia de financiamientos son: instituciones de banca múltiple⁷⁶, instituciones de banca de desarrollo, entidades de ahorro y crédito popular, arrendadoras financieras⁷⁷, uniones de crédito y las de factoraje financiero. En términos generales, de estas instituciones, la banca múltiple y la banca de desarrollo son las que se ocupan de facilitar los financiamientos a las Mipymes.

⁷⁶ Se encuentran reguladas por la Ley de Instituciones de Crédito pudiendo realizar las operaciones establecidas en los artículos 46 y 47 de dicha Ley. Véase: <http://www.banxico.org.mx> fecha consulta: 28 de agosto de 2008.

⁷⁷ Véase:

<http://www.banxico.org.mx/sistemaFinanciero/inforgeneral/intermediariosFinancieros/Arrendadoras.html>



2.4.1 Arrendadoras financieras

Las arrendadoras financieras presentan un esquema de financiamiento para las Mipymes. Aunque son instituciones especializadas en la adquisición de determinados bienes, conceden su uso o goce temporal a una persona física o moral dentro de un plazo establecido mediante un contrato que utilizan para celebrar y cerrar el acuerdo de beneficios y obligaciones, recibiendo como contraprestación el bien determinado en el contrato. Al vencimiento de éste, las personas físicas o morales que han hecho uso o goce temporal de los bienes arrendados pueden adquirir los bienes a un precio inferior a su valor de adquisición, que quedará fijado en el contrato.

Esta mecánica de acuerdo de adquisición de bienes suele ser una forma de obtener activos, como bienes muebles o inmuebles, cuando este recurso es indispensable para el uso de la administración o producción de la Mipyme. Las arrendadoras financieras son supervisadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y se rigen por lo dispuesto en la Ley general de organizaciones y actividades auxiliares del crédito.

2.4.2 Instituciones de banca múltiple



Las instituciones de banca múltiple son sociedades anónimas facultadas para realizar operaciones de captación de recursos del público a través de la creación de pasivos directos y/o contingentes para su colocación en el público. Estas operaciones se denominan servicios de banca y crédito [Banco de México, 2008]. Actualmente, la SHCP ha autorizado para organizarse y operar, a treinta y un instituciones de banca múltiple.

En la banca múltiple, a partir del año 2003, se observa un incremento real del crédito al sector privado, básicamente integrado por el crédito al consumo y a la vivienda. Tal incremento en los créditos ha sido favorecido por el marco legal, la estabilidad financiera y la solidez de los bancos, además de la demanda de las familias. A su vez, el crédito financiero en la banca múltiple lo inhiben la falta de inversión productiva y el bajo crecimiento económico. Por otro lado, el financiamiento lo modifican la transformación del ahorro y los inversionistas institucionales.⁷⁸

2.4.3 Banca de desarrollo

Las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la administración pública federal conocidas como Sociedades Nacionales de Crédito (SNC), cuyo fin es el de soportar el desarrollo de diferentes sectores productivos del país

⁷⁸ Asociación Mexicana de Bancos [2006].



conforme a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Las instituciones de banca de desarrollo que existen en México son siete: Banco del Ejército, Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Nacional Financiera (NAFIN), Sociedad Hipotecaria Federal y Financiera Rural.

El objeto de la banca de desarrollo es fomentar el desarrollo de determinados sectores de la economía, proveer de asistencia técnica y financiamiento para el desarrollo industrial y los programas de desarrollo económico regionales. La asistencia técnica, la desarrolla mediante la promoción de estudios, la capacitación a la empresa, con el apoyo a la creación y el fortalecimiento de la investigación, y la asistencia técnica directa; finalmente, busca apoyar a la pequeña y mediana empresa y desarrollar programas de fomentos especiales.

Las instituciones en México que constituyen el sistema de banca de desarrollo son NAFIN y BANCOMEXT. Estas instituciones son las que están encaminadas a fomentar el desarrollo en la Mipyme. Las tareas de ambas están enfocadas a la promoción del desarrollo industrial y regional, atendiendo sobre todo a este sector empresarial. Con la idea de proporcionar financiamiento a las Mipymes,



BANCOMEXT y NAFIN son las entidades gubernamentales que han funcionado como banca de segundo piso [Dussel, 2006:64-65].

En el caso de Financiera Rural, es un organismo público descentralizado coordinado por la SHCP cuyo objetivo principal consiste en canalizar recursos financieros, asistencia técnica, capacitación y asesoría al sector rural.

NAFIN, como intermediario financiero, en la generalidad de los casos, el financiamiento que este organismo ofrece lo realiza a través de la banca múltiple, es decir, envía a los propietarios de las Mipymes a estas instituciones para pactar el acuerdo de crédito. El financiamiento finalmente lo ofrece la banca múltiple, volcándose la banca de desarrollo, en una alternativa poco factible para la Mipyme, ya que el propietario de ésta acuerda con la banca comercial. En este sentido, los recursos de la banca de desarrollo, son insuficientes al objetivo de fomentar el desarrollo de la Mipyme.

2.4.4 Banco de comercio exterior (BANCOMEXT)

BANCOMEXT orienta a los usuarios de este organismo, a todas las empresas que requieran una estructura de financiamiento competitiva que les permita el desarrollo de proyectos de exportación de bienes y servicios mexicanos, incluyendo aquellas que participen en las licitaciones internacionales.



BANCOMEXT ofrece a los exportadores, a los importadores, a las instituciones financieras no bancarias, a entidades gubernamentales, a tesorerías corporativas y a personas físicas con actividad empresarial sus servicios financieros de tesorería, que consisten en mesa de dinero, compra venta de divisas, inversiones en dólares, compra venta de dólares a futuro (forwards) y asesoría financiera especializada, todos los servicios orientados al óptimo manejo de los recursos de los usuarios, además de estrategias de cobertura dirigidas a incrementar la rentabilidad del negocio.

Otro instrumento que ofrece BANCOMEXT en su esquema de servicios financieros, son las cartas de crédito.⁷⁹ Éstas son un instrumento de pago, mediante el cual un banco llamado emisor, asume el compromiso escrito por cuenta y orden de una persona física o moral, que actúan como compradores, a favor de un tercero llamado vendedor, de pagar una suma de dinero o de aceptar letras de cambio a favor del vendedor, a través de otro banco notificador o confirmador, contra la presentación de documentos relativos a la venta de mercancías o prestación de servicios, los cuales deben cumplir, estricta y literalmente, con los términos y condiciones estipulados en la carta de crédito.

⁷⁹ Existen diversas cartas de crédito que surten efectos en circunstancias específicas. Véase <http://www.bancomext.gob.mx>



Derivado de lo anterior, BANCOMEXT, actúa como banco emisor cuando se refiere a las importaciones y se conduce como banco notificador cuando las cartas de crédito son referidas a las exportaciones.

Existen otras figuras jurídicas, financieras y crediticias que BANCOMEXT ofrece en su paquete de servicios, como son el fideicomiso, el depósito, el mandato, la comisión y el avalúo, que aunque son formas de financiamiento, básicamente están dirigidos a empresas con una estructura financiera sólida, empresas que se encuentran colocadas incluso en operaciones con el comercio exterior y que están orientadas a otras necesidades distintas de lo que requiere la Mipyme.

2.4.5 Límites de los sistemas de financiamiento para la Pyme

En la actualidad en México se dispone de un importante número de programas de financiamiento a nivel federal [en Dussel Peters, 2006, CIPI, 2000/a/b; De María y Campos, 2002; Dussel Peters, 2001, y SE, 2001] que intentan ser un medio de fomento a las Mipymes. La Comisión Intersecretarial de Política Industrial (CIPI) [en Dussel Peters, 2006,2003/a/b] realizó un inventario de programas y mecanismos de fomento al sector productivo en México, así como otro sobre la oferta de servicios de apoyo gubernamentales a la Mipyme en 2003 [en Dussel Peters, 2006, CIPI, *et al.*, 2003:62-75].



Existen otros programas de fondo de ayuda a la empresa de pequeña capacidad, como el Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fampyme) y el Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas (FIDECAP). Subrayan los autores Angelelli, Guaipatín y Suaznabar (2003) “son programas que buscan elevar la competitividad de las Mipymes” [SE, 2004]; en la generalidad, estos programas están orientados a la capacitación, consultoría y elaboración de programas para su fomento y fueron considerados en el programa de ayuda a la Mipyme a partir del presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio 2001.

Durante el sexenio del Gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada, a través del PND 2001-2006, se impulsa el programa Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES), como un órgano desconcentrado de la SE, iniciando de esta manera una nueva etapa de apoyo, vinculado con la política del Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, a fin de impulsar la operación de proyectos productivos viables, facilitando el acceso inicial al crédito, al microcrédito, a la aportación de capital de riesgo y la provisión de capacitación en la conformación de empresas.⁸⁰ Actualmente, FONAES es un programa que continúa activo en el programa de ayuda al financiamiento.

⁸⁰ FONAES (2006).



El Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (Pronafim), por medio del Fideicomiso del Finafim, otorga créditos en condiciones preferenciales a las personas en condición de pobreza que tengan iniciativa productiva y, a su vez, no tengan acceso a servicios financieros y con proyectos viables. Se considera también al Fideicomiso del Fondo del Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) y otras instituciones y eventos organizados por Pronafim [Vázquez, 2005:50-51]. El inconveniente de otorgar dichos recursos es que éstos son asignados a organizaciones que participen como intermediarios para la asignación del financiamiento al sujeto acreditado, situación que puede desvirtuar y alargar la obtención del financiamiento, ya que los fondos podrían dirigirse a personas con características distintas a las señas en el programa.

La Comisión Intersecretarial de Política Industrial [CIPI, 2003:50] órgano del gobierno federal mexicano, constituido en 1996, integrado por las dependencias gubernamentales como la SE, Secretaría de la Función Pública (SFP), SHCP, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), NAFIN, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), BANCOMEXT, entre otras, en su primer reporte de resultados, publicado en marzo de 2003 por el Observatorio Pyme, establece que las principales causas por las cuales se les niega el crédito a las micro, pequeñas y medianas empresas son:



1. el desinterés del banco hacia el sector,
2. la falta de garantías, y
3. la indiscutible falta de información en esta materia.

Aunado a lo anterior, comenta que los programas públicos de la Mipyme deberían enfocarse, principalmente, a tres temas específicos:

1. adquisición de bienes de capital (maquinaria, edificios y herramientas),
2. integración de capital de trabajo, y
3. la contratación de consultores expertos en organización productiva y dirección de empresas.⁸¹

Fundamentalmente, para el desarrollo de una empresa, la inversión resulta una acción necesaria para su crecimiento. El fomento al financiamiento, el incremento al crédito, el desarrollo tecnológico, son puntos sustantivos a tratar cuando se considera un apoyo a la Mipyme.

El financiamiento para la Mipyme, aunque fue apoyado por el gobierno federal del ex presidente Vicente Fox Quesada, a través de los programas de la SE, SYPYME, identifica acciones que permiten dificultar el fondo de ayuda para la

⁸¹ *Ibidem*, 62.



Mipyme, ya que dicho financiamiento es estrecho en su presupuesto por ser éste sometido a un proceso legislativo presupuestal de gasto público anual.

Por otro lado, se vuelve un proceso selectivo, ya que las empresas que han de obtener el financiamiento, resulta que ya aprobaron un proceso de selección, es decir, la obtención del financiamiento es decidida por los intermediarios financieros y las entidades gubernamentales participantes en la selección de los recursos.

Debido a ello, las empresas con capacidad crediticia son las que optan por esta clase de financiamientos, ya que sólo este tipo de empresas son las que puedan aspirar a él. Esta acción ha sido la herramienta para que una de las principales políticas públicas de la administración trascienda más allá del 2006.⁸²

Los financiamientos que se promueven a la Mipyme, en la generalidad, son préstamos que se tornan poco accesibles, a las expectativas de los dueños de Mipyme, ya que los costos de financiamiento son altos y son apoyos que hay son bastos en asesoramiento administrativo del capital, aunque éste no se posea.

Según una encuesta de opinión empresarial realizada por el Banco de México para el primer trimestre del año 2000, alrededor del 66% de las empresas mexicanas no contaba con crédito bancario. En lo que se refiere a las pequeñas y

⁸² Véase González, Alonso, 2006.



medianas empresas, solamente el 24% de ellas declaró haber tenido acceso al mismo.

En contraste, más del 50% de las empresas grandes recibió este tipo de crédito. Más del 30% de las empresas de cualquier tamaño que no utilizaron crédito, consideraron que el crédito bancario es demasiado caro; una proporción aún mayor de las empresas grandes consideró que el crédito de la banca mexicana era caro.

Alrededor del 19% del total de empresas que conforman la muestra consideró que la banca no estaba dando crédito, mientras que aproximadamente el 5% solicitó el crédito y fue rechazado. En el caso de las Mipymes que no utilizaron crédito, el 7% fue rechazado por la banca.

Esta situación ilustra que las empresas mexicanas, en particular las pequeñas, tienen un limitado acceso al crédito.⁸³ En las economías emergentes, el banco debe esperar un periodo dilatado hasta que capta la calidad de la empresa; si se revela como “buena”, aporta mayor financiación; si fuera “mala”, restringe el crédito.⁸⁴

⁸³ Véase, Negrín, 2000.

⁸⁴ Véase, Hemmen, 2002.



La mayoría de los programas de ayuda a la Mipyme fueron creados por el gobierno federal con recursos provenientes del pago de impuestos de todos los contribuyentes,⁸⁵ debido a que son considerados en la potestad financiera del gobierno, en el derecho presupuestario de éste.

En general, los financiamientos que se ofrecen son préstamos con costos de financiamiento alto, que no son viables para definir una inversión con expectativas de mediano y largo plazo. Otros financiamientos están orientados a los administradores de las empresas (dueños en su mayoría), para la capacitación en sus procedimientos de controles internos de las estructuras de las empresas que, aunque son favorables, no son la prioridad para la Mipyme. Los programas en función, aunque son importantes, son insuficientes debido a que se requiere de formas sustantivas para impulsar el crecimiento de los bienes de capital y tecnología de la Mipyme.

De acuerdo con la actividad económica que la micro, pequeña y mediana empresa realiza a nivel nacional, su demanda por financiamientos reales, fuera de costos de financiamientos elevados y financiamientos alcanzables, se torna indispensable para lograr su desarrollo económico. La Mipyme mexicana requiere de infraestructura tecnológica y mecánica para poder procesar, almacenar, vender y distribuir sus productos al mercado interno y externo.

⁸⁵ Véase, Angelelli, 2004.



Por lo anterior, sólo mediante la capitalización de bienes muebles, como la maquinaria y equipo por ejemplo, que a través de financiamientos accesibles es como podrían estar en posibilidad de incrementar su tecnología y producción, asimismo su desarrollo económico, mejorar su productividad y hacer frente a la distribución del mercado nacional y al comercio exterior que se presenta, ofrece como una prioridad en el modelo económico mundial.

En la opinión del autor Arturo Huerta González, las empresas deben contar con recursos crediticios de largo plazo y con bajas tasas de interés con la finalidad de financiar su inversión para alcanzar los niveles de productividad y así, hacer frente a la competencia externa.⁸⁶

Debido a la importancia que tiene este grupo de empresas en México, y a que la participación porcentual de las empresas en la actividad económica representa el 95.7% de la microempresa, 3.1% de la pequeña empresa y el 0.9% de la mediana empresa, generan empleo en un 79% y aportan el 63% del PIB⁸⁷; resulta importante rectificar y adecuar los programas de ayuda que se ofrecen, el costo financieros, las formas de financiamientos, el asesoramiento administrativo y el costo fiscal para las empresas de este grupo.

⁸⁶ Véase Huerta, 2001.

⁸⁷ Sistema de Información Empresarial Mexicano (2006).



En la Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria, la escasa participación estatal en las políticas empresariales se ha traducido en desequilibrios económicos en regiones; no existe un adecuado marco institucional que ofrezca seguridad jurídica para el establecimiento y desarrollo de las empresas; la descoordinación en la planeación regional entre los ámbitos de gobierno y de sector privado ha favorecido los rezagos en el desarrollo de la infraestructura básica y la formación de capital humano, así como una inadecuada comercialización y desvinculación de productores y comercializadores [Convención Nacional Hacendaria, 2003:35].

De acuerdo a la opinión del autor, Miguel Ángel Ruiz Matilla, México requiere incrementar su crecimiento del PIB de cuando menos 5% anual. Para ello es necesario contar con:

1. condiciones propicias para la inversión y la producción;
2. bajo costo del capital, financiamiento en todos los plazos y para todos los sujetos de crédito, infraestructura física y humana adecuadas;
3. información suficiente sobre los potenciales acreditados;
4. estándares de calidad y productividad a niveles internacionales;
5. suficientes canales de distribución de productos y de abasto de insumos;
6. tecnología moderna y seguridad jurídica;



Para todo esto se requiere que el Estado Mexicano, junto con el sector social y privado, instrumenten una serie de políticas públicas, una política industrial que, particularmente, fomente el desarrollo en las empresas, que trascienda en el incremento de la productividad y competitividad de las mismas y en mejores oportunidades de empleo para la clase trabajadora, a fin de mejorar significativamente los niveles de vida de la población.⁸⁸

2.5 Programas de financiamiento de la actualidad

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) del ejercicio fiscal 2008 contempla las partidas relativas a los programas de ayuda y de financiamiento que otorga el gobierno federal a la SE y que, a su vez, ésta dirige a los diversos sectores de la población, dentro de los cuales se contempla a la Mipyme. De acuerdo con este documento los programas de financiamiento más destacables que se otorgan son el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales, Programas para el Desarrollo Local (Microrregiones), Apoyo a proyectos productivos de mujeres, el Fondo nacional de apoyos para empresas en solidaridad y el Programa de financiamiento al microempresario.

⁸⁸ Véase, Ruiz, 2004.



Existen también otros programas del gobierno federal que propone a través de la SE, observando diferentes estrategias como directrices para motivar a la Mipyme distintas al financiamiento, como lo son la comercialización, la capacitación y la consultoría, así como la gestión e innovación y desarrollo tecnológico. Para continuar con el sentido de la investigación ubicaremos los programas de financiamiento y ayuda económica a la Mipyme.

Fundamentalmente, los programas propuestos en el PEF para el ejercicio 2008 para la Secretaría de Economía (SE) consideran partidas en el Anexo 6 por 113.2 millones de pesos, como fondos de ayuda para el grupo indígena, al mismo tiempo una partida del presupuesto integrada en el Anexo 9 A por 261.5 millones de pesos, está orientada a las mujeres y la igualdad de género y además, el Anexo 7, suma una partida concurrente para el desarrollo rural sustentable por 918.2 millones de pesos.

Aunque los conceptos y las partidas son significativos no es el ideal de estudio, puesto que son incompletos. A esta fecha no es posible hacer referencia a los programas de financiamiento dirigidos al gasto público 2008, la información aún no se genera y la partida correspondiente a subsidios y transferencias es ilusa. La información reciente y completa en la clasificación de gasto público es la que corresponde al ejercicio 2006, sobre la cual se hace el análisis y referencia.



2.5.1 CETRO y CRECE's

En 2001 y 2002 se denominó Centro para el desarrollo de la competitividad empresarial, (CETRO), CRECE's, Promoción y difusión de los programas de las Pyme's y Fondo de apoyo al financiamiento. La fecha en que se solicitó a la SHCP la baja de la clave de registro 800010210469 no se encontró, y ésta es solicitada debido a que manifiesta que desde el ejercicio fiscal 2004 a la fecha no existen remanentes de recursos públicos federales. El proceso de extinción está en un avance del 95%.

2.5.2 Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES)

FONAES⁸⁹, es uno de los programas que más alcance tiene a nivel federal. Las aportaciones consideradas en el presupuesto de egresos están dirigidas a las entidades federativas de la república mexicana y esto lo convierte en uno de los programas que más recursos recibe. La clave de registro de cada uno de los programas que se aprueban es concedida por la SHCP bajo el acto jurídico, en la mayoría de los casos de fideicomisos, actuando éste en su carácter estatal o privado.

⁸⁹ Véase: <http://www.fonaes.gob.mx/>, fecha de consulta: 2 de septiembre de 2008.



La unidad responsable es la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad y es la que administra de manera interna todos los programas que se aprueban, los que se extinguen y observan la asignación de recursos. El registro de uno de los programas más antiguos que se aprobó en este fondo data del 6 de agosto de 1987, en donde los recursos fueron destinados para el estado de Tamaulipas. Actualmente, el fideicomiso continúa en operación.

El programa nacional de apoyo, básicamente, busca impulsar el trabajo productivo y empresarial de la población rural, campesinos, indígenas y grupos de áreas urbanas del sector social. La ayuda fomenta y promueve la formación de capital productivo a través del financiamiento de proyectos viables y sustentables. Orienta a los grupos a facultar la administración empresarial con miras a crear conciencia de la certeza de empresa para las personas, además del asociacionismo productivo, gremial y social, la formación de grupos y empresas de mujeres con proyectos productivos y el apoyo a grupos y empresas en general.

La forma como está estructurado el funcionamiento del fondo es con cajas solidarias, y es un peculiar sistema de organización de entidades de ahorro y/o préstamo para la población de bajos ingresos, principalmente la rural, que no tiene acceso a servicios financieros formales.



El objetivo de esta forma de organización es llevar servicios financieros de calidad a campesinos e indígenas y grupos de áreas urbanas del sector social, sobre todo a quienes subsisten en microrregiones de extrema marginalidad.

FONAES instrumenta mecanismos de apoyo que permitan constituir y transformar a las cajas solidarias en entidades de ahorro y crédito popular, en el marco de la legislación vigente en la materia.

Diversos son los programas que se han extinguido y otros más que siguen en operación. Sin embargo, las empresas que han sido apoyadas suman 134,484, a las cuales se les ha otorgado 166,444 microcréditos. Actualmente, el saldo de las aportaciones federales del FONAES al 30 de junio de 2008 es de 353,861,749.4 pesos.

2.5.3 Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)

El programa de fondo de microfinanciamiento a mujeres rurales⁹⁰ fue constituido el 6 de junio de 1998 y tiene como propósito y principal objetivo apoyar a mujeres emprendedoras de escasos recursos, fundamentalmente, en condiciones de pobreza, además de fomentar, a través de la institución de microfinanciamiento, el

⁹⁰ Véase: <http://www.economia.gob.mx> , fecha consulta: 2 de septiembre de 2008.



acceso al financiamiento para actividades productivas y la práctica del ahorro entre las mujeres de la población objetivo; crear oportunidades de autoempleo y de generación de ingresos para dicho grupo de la población; favorecer la mejora en las condiciones de vida de las mujeres y sus familias habitantes de zonas rurales.

El programa es administrado a través de un fideicomiso, siendo la fiduciaria NAFIN y el fideicomisario las mujeres rurales del país. La unidad encargada de la administración de este programa está bajo la responsabilidad de la Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (CGPNFM). Al 30 de junio de 2008, la disponibilidad de recursos del programa era de 479,138,522.60 pesos.

2.5.4 Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (FINAFIM)

La constitución del programa se gestó el 30 de junio de 2001. El programa⁹¹ apoya a las iniciativas productivas de la población de escasos recursos, fundamentalmente en condiciones de pobreza. El programa busca contribuir al establecimiento y consolidación del sector microfinanciero para que las personas o grupos de personas de bajos ingresos puedan mejorar sus condiciones de vida, mediante el inicio y operación de pequeños proyectos productivos y de negocio, y

⁹¹ Véase: <http://www.economia.gob.mx> , fecha consulta: 2 de septiembre de 2008.



crear oportunidades de autoempleo y de generación de ingresos entre la población. Opera como un fideicomiso en donde la fiduciaria es NAFIN y el fideicomisario el microempresario. El programa está a cargo de la Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario. Al 30 de junio de 2008, la disponibilidad de recursos de este programa era de 262,385,403.62 pesos.

2.5.5 Programa Marcha hacia el Sur (PMHS)

Este programa⁹² fue constituido el 21 de mayo de 2001 y tiene como objetivo promocionar y gestionar la conservación y la generación de empleo permanente en calidad y cantidad, que permita impulsar la igualdad de condiciones, y oportunidades para los hombres y las mujeres en la zona de cobertura. El programa contribuye al fomento de la inversión nacional y extranjera. Está constituido como un fideicomiso en donde NAFIN actúa como fiduciaria y la pequeña, mediana y grande empresa, y las personas físicas con actividad empresarial actúan como fideicomisarios. El programa es administrado por la Dirección General de Promoción Empresarial (DGPE).

⁹² Véase: <http://www.economia.gob.mx> , fecha consulta: 2 de septiembre de 2008.



Para el ejercicio fiscal de 2006, en diciembre, el Programa Marcha hacia el Sur (PMHS) solicitó la baja de la clave de registro 20011021101163 del fideicomiso, la cual fue autorizada por la SHCP el día 27 de febrero de 2007. En la primera sesión ordinaria del comité técnico del fideicomiso PMHS, llevada a cabo el día 13 de abril de 2007, se aprobó extinguir el instrumento jurídico una vez concluidas las obligaciones del mismo. Al 30 de junio de 2008, la disponibilidad de recursos de este programa era de 61,581,049.34 pesos.

2.5.6 Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa

La unidad responsable de administrar este programa es la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa⁹³ (SPYME). El programa de fondo de apoyo a la Mipyme tiene como objetivo promover el desarrollo económico nacional a través del otorgamiento de apoyos de carácter temporal a proyectos que fomenten la creación, desarrollo, consolidación, viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad de las micro, pequeñas y medianas empresas, así como las iniciativas de los emprendedores y aquellos que promuevan la inversión productiva que permita generar más y mejores empleos, más y mejores micro, pequeñas y medianas empresas, más y mejores emprendedores.

⁹³ Véase: www.fondopyme.gob.mx/docs, fecha de consulta 3 de septiembre de 2008.



Del programa general del fondo de apoyo a la Mipyme dependen ocho subprogramas que son administrados por la misma unidad responsable, la Subsecretaría para la pequeña y mediana empresa. Los programas están denominados con su nombre específico ya que están orientados a objetivos diferentes, aunque todos con la mira de beneficiar a este sector empresarial.

2.5.6.1 Mandato del Programa Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa

El primero está denominado como “Mandato del Programa Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa” (MANDATO FONDO PYME) y fue constituido el 18 de agosto de 2004. El programa consiste en establecer un instrumento legal que permita el cumplimiento de las obligaciones a cargo de la SPYME, proveyendo certeza y seguridad jurídica de los participantes en los programas de apoyo a la Mipyme. El fiduciario⁹⁴ es NAFIN y el fideicomisario son las micro, pequeñas y medianas empresas.

En el mes de abril de 2007 se solicitó a la SHCP a través del Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP), la autorización de la baja de la clave de

⁹⁴ Los servicios fiduciarios de NAFIN consisten en instrumentar y operar con seguridad, en forma legal y productiva lo que le otorguen expresamente los diversos agentes económicos que interactúan en la sociedad. Con amplia experiencia en la constitución y administración de fideicomisos, NAFIN cuenta también con una amplia experiencia en el diseño e instrumentación de fideicomisos financieros, así como el manejo rentable y seguro de las inversiones fiduciarias. Véase: <http://www.nafin.com/portalInf/?action=content§ionID=5&catID=91&subcatID=96>, fecha consulta: 9 de septiembre de 2008.



registro número 20041020001378 del Mandato del Fondo PYME. Este instrumento seguirá siendo vehículo para canalizar apoyos. La fecha de baja de la clave del registro presupuestario fue el día 17 mayo de 2007. Al 30 de junio de 2008, la disponibilidad de recursos de este programa era de 917,890 pesos.

2.5.6.2 Fideicomiso de Parques Industriales de Michoacán

El siguiente programa de fondo de apoyo para la Mipyme es el “Fideicomiso de Parques Industriales de Michoacán”. El programa fue constituido el 27 de septiembre de 1985. Su objetivo es crear y fomentar beneficios de orden económico y social a la colectividad, considerando el interés público para todos los efectos legales. El fiduciario es el Banco Mercantil del Norte y el fideicomisario son las empresas e industrias existentes y de nueva creación. No se encontraron datos disponibles de recursos de este programa.

2.5.6.3 Fideicomiso Estatal para el Fomento de las Actividades Productivas en el Estado de Chihuahua

El “Fideicomiso Estatal para el Fomento de las Actividades Productivas en el Estado de Chihuahua” fue constituido el 13 de septiembre de 1984. Tiene como principal propósito alentar y apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas que no cuenten con los elementos económicos y técnicos para su desarrollo. El



fideicomiso está integrado por NAFIN como fiduciaria y el fideicomisario son las Mipymes. No se encontró información que emita la disponibilidad de recursos.

2.5.6.4 Fideicomiso privado de administración e inversión

El “Fideicomiso privado de administración e inversión” identificado con el número 232467 fue constituido el 23 de noviembre de 2006. El principal propósito del fideicomiso es que el fiduciario, HSBC, reciba y mantenga la propiedad y titularidad de toda clase de bienes o derechos que sean aportados al patrimonio del fideicomiso y los afecte exclusivamente en el cumplimiento de los fines del mismo, que abra las cuentas y subcuentas de cheques y celebre los contratos de inversión conforme a las instrucciones del comité técnico del fideicomiso, para el manejo y conservación del patrimonio del fideicomiso. Para estos efectos el fideicomisario es FORD Motor Company, S.A. de C.V.

Es importante subrayar que el destino de los recursos del estado no es dirigido al objetivo del programa, de apoyar a la Mipyme, ya que se está orientando a quien no lo necesita puesto que ésta es una empresa de inversión extranjera.

En el sentido más amplio que demanda el análisis de la investigación, es considerable la reclasificación del fideicomisario. Al 30 de junio de 2008 no existía información disponible.



2.5.6.5 Contrato de Fideicomiso Irrevocable de Administración 11029113

Existe también otro “Contrato de Fideicomiso Irrevocable de Administración No. 11029113”, creado el 8 de septiembre de 2006, en donde Scotiabank Inverlat es el fiduciario y DAIMLER CHRYSLER de México, S.A. es el fideicomisario. El objetivo del fideicomiso es que el fiduciario reciba el dinero y lo destine a la compra de los inmuebles; reciba, mantenga y conserve la propiedad de los mismos; los destine a la construcción, desarrollo y operación del parque industrial; y que celebre contratos de arrendamiento y cartas de intención con los proveedores estratégicos de DAIMLERCHRYSLER.

Al igual que el programa anterior, el fideicomiso está considerado en el programa de fondo de apoyo para la Mipyme, y ésta es una empresa con inversión extranjera, por lo que es considerable la reclasificación del fideicomisario. Al 30 de junio de 2008 no se reportaba información.

2.5.6.6. Fondo para el Fomento Estatal de las Actividades Productivas de Oaxaca

El “Fondo para el Fomento Estatal de las Actividades Productivas de Oaxaca” cuyo objetivo es garantizar a las instituciones que componen el sistema nacional



de crédito, los financiamientos que otorguen a las personas físicas o morales que de conformidad con los lineamientos se fijen en las reglas de operación del fideicomiso. La fiduciaria es NAFIN y el fideicomisario la persona física o moral de la pequeña y mediana empresa. Este fideicomiso fue creado en 9 de marzo de 1984 y al 30 de junio de 2008 no había información disponible.

2.5.6.7 Fondos de Garantías para el impulso de la Microempresa del Estado de Coahuila

Por último, comentar que existe en este bloque el programa “Fondos de Garantías para el impulso de la Microempresa del Estado de Coahuila”, creado el 13 de marzo de 2001. NAFIN se conduce como fiduciario y el fideicomisario son las Mipyme establecidas o por establecerse en el estado de Coahuila, así como las personas físicas con actividad empresarial. El propósito de este programa es la creación de apoyos prioritarios a financiar para la Mipyme. Para este programa no existe información disponible.

2.5.7 Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas (FIDECAP)

Inicialmente, el programa fue llamado Programa de Encadenamiento Productivo y posteriormente el programa fue renombrado con la denominación Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas (FIDECAP). El objetivo del



programa de fondo es para las Mipymes encabezadas por hombres y mujeres que participen en proyectos de integración de cadenas productivas, que requieran el desarrollo de infraestructura industrial y beneficien directamente a grupos de Mipyme o generen empleos. Está dirigido a productores y personas físicas con actividad empresarial, y personas con discapacidad que sean líderes en algún proyecto productivo.

Los apoyos del fondo del FIDECAP son para fomentar proyectos productivos para la adquisición e instalación de maquinaria y equipo, para agregar valor a la producción, para la modernización de procesos y proyectos de desarrollo tecnológico, en tanto la inversión se realice hasta en un 35% del costo total. En lo que se refiere a la infraestructura industrial, los recursos de este apoyo se dirigen a la construcción y/o rehabilitación de naves industriales; al desarrollo de parques y conjuntos industriales; así como plantas de tratamiento de aguas y residuos.

Asimismo, el fondo apoya a proyectos comerciales y servicios, siempre y cuando formen parte integral del proyecto de la infraestructura industrial y que ésta repercuta en la generación de empleos para hombres y mujeres. FIDECAP apoya a los proyectos de infraestructura hasta por una inversión de un 50% del costo total y, en el caso de equipamiento, los recursos pueden dirigirse a la adquisición de mobiliario y equipo para el uso de la administración. En este caso, FIDECAP apoya a los proyectos de inversión hasta en un 50% del costo total. Los por



cientos del fondo los otorgará, siempre que el apoyo no exceda de \$4,000,000.00, en todos los casos.

2.5.8 Programa de Apoyo Marcha hacia el Sur-Sureste de Maquiladoras

La región Sur-Sureste de la República Mexicana está integrada por los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán, que son entidades federativas que tienen un fuerte rezago económico.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2001, se otorgaron partidas para establecer un programa de apoyo a la inversión productiva, particularmente para el establecimiento de maquiladoras. Aquí es importante considerar por qué ofrecer fondos a las maquiladoras cuando es sabido el maltrato a los trabajadores y el abuso por parte de estas empresas. Por qué no dirigir los recursos a la Mipyme manufacturera, por ejemplo. Por los ejercicios fiscales de 2002 a 2006 no se tienen registros de asignación de partidas presupuestadas para este programa.



2.5.9 Consolidación de Oferta Exportable y Centro de Distribución en Estados Unidos (FACOE)

El programa de Centros de Distribución en Estados Unidos (FACOE) tiene como unidad administradora la Dirección General de Oferta Exportable de la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa. Básicamente el objetivo del programa consiste en asesorar a la Mipyme, así como productores y personas físicas con actividad empresarial que presenten proyectos para iniciar, consolidar o diversificar la oferta exportadora de sus productos, con base en la mejora de su organización, de sus procesos y de sus habilidades empresariales.

Una vez que se identifica una unidad económica con las necesidades que se manifiestan como objetivos a cumplir por FACOE, éste canaliza sus recursos a través de los siguientes apoyos. Recursos destinados a la instalación, rehabilitación y equipamiento de centros Pymexporta e incubadoras de exportación, promovidos por gobiernos estatales o municipales, o por organismos legalmente constituidos sin fines de lucro, como medios para incursionar, incrementar o diversificar la exportación de sus productos mediante la prestación de servicios de asistencia técnica, capacitación, asesoría, información sobre mercados internacionales; promoción, distribución, comercialización y establecimiento de contactos de negocio.



Por instalación o rehabilitación de los centros y la adquisición de mobiliario y equipo, el monto del apoyo podrá ser, por única vez, hasta de un 60% del costo total del proyecto, sin que esta aportación federal rebase la cantidad de \$1'500,000.00 Para desarrollar la capacitación de la oferta exportable y ésta consolide o diversifique sus procesos de exportación hasta de un 60% del costo total del servicio, sin que esta aportación federal rebase los \$10,000.00.

El FACOE apoya proyectos empresariales y productivos que requieran consultoría y asesoría técnica para la solución de problemas concretos con el propósito de iniciar, consolidar o diversificar los procesos de exportación de las Mipymes, hasta de un 60% del servicio, sin que esta aportación federal rebase los \$50,000.00.

En lo que se refiere a la formación de especialistas en comercio exterior, busca establecer grupos de consultores, capacitadores y asesores especializados en atender a la Mipyme, en este sentido, se apoyará hasta en un 60% del servicio, sin que esta aportación federal rebase los \$10,000.00.

Para la renta de espacios para la participación en eventos internacionales, construcción y montaje de stands; la elaboración de folletos, carteles, catálogos en medios impresos, electrónicos, CD's, portales en Internet y, en general, artículos promocionales, que faciliten el proceso exportador de las Mipymes; la canalización



de recursos para el envío y manejo de productos y muestras; y la realización de encuentros de negocios entre los empresarios mexicanos y empresarios extranjeros, con los que exista interés de realizar intercambios comerciales; el financiamiento es por 60% del servicio, sin que esta aportación federal rebase \$50,000.00.

Recursos destinados a la comercialización y distribución de productos de Mipyme en certificaciones internacionales, podrán asignar recursos hasta de un 60 por ciento del costo total del servicio, sin que esta aportación federal rebase \$50,000.00 pesos.

Para la realización de estudios destinados a detonar el desarrollo exportador, de un 60%, sin que esta aportación federal rebase \$50,000.00.

Para los de bancos de información que registren la oferta y demanda de productos, procesos y servicios para desarrollar el proceso exportador, podrá asignar recursos hasta de un 60% servicio, sin que exceda de \$50,000.00.



2.5.10 Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica (COMPITE)

En términos generales, este renglón no es propiamente un programa de financiamiento. Aunque está considerado en el renglón de temas empresariales del presupuesto federal y se asigna una partida a la SE, es por medio de la asociación civil COMPITE⁹⁵, que ofrece a los empresarios talleres en los que, en un breve tiempo de dos o cuatro días, oriente con una metodología, a los empresarios de la Mipyme a mejorar e incrementar la productividad de los procesos seleccionados; agilizar el recorrido y flujo de los productos y/o servicios dentro del proceso global; reducir los inventarios y optimizar el espacio físico ocupado por los productos derivado de los procesos analizados; además, los procesos seleccionados permiten disminuir los costos de fabricación e incrementar la capacidad de producción en la planta productiva.

El taller se imparte directamente en las empresas acreditadas por COMPITE. Se analizan los procesos; se revisan la secuencia, los espacios físicos ocupados y los inventarios; se evalúan las actividades en términos del valor que agregan al producto; y se eliminan los desperdicios de todo tipo, así como disminuir el tiempo de preparación de una máquina. Por lo anterior, la actividad convierte a este

⁹⁵ Véase: <http://www.compitemex.org.mx>



programa en un orientador, más que ser de parte de un programa de financiamiento.

2.5.11 Desarrollo de la economía digital, el comercio y los servicios

El programa para el desarrollo de la economía digital tiene principalmente como objetivo impulsar el desarrollo de la industria de tecnologías de la información en México, fomentar el desarrollo del mercado interno de las tecnologías de la información, adecuar la normatividad respecto del uso de medios electrónicos en las transacciones comerciales, y promover la digitalización de los servicios gubernamentales para las empresas.

Este programa en la participación del flujo de egresos del presupuesto aparece a partir del año 2006. Es un programa que considera que al crear un ambiente de negocios favorable para lograr flujos de inversión de la industria internacional de *software*, fomenta la creación de pequeñas y medianas empresas de *software* mexicanas.



2.5.12 Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT)

El PND 2001-2006 considera fomentar la industria y el mercado de Tecnologías de la Información (TI), impulsar a la industria de *software* es la meta. La SE es responsable de la administración del PROSOFT.⁹⁶

Las metas del programa son de largo alcance. Fundamentalmente se busca convertir a México en el líder latinoamericano de desarrollo de *software*. El programa considera que el apoyar a las empresas para que usen *hardware* y *software* en sus operaciones y en su relación con proveedores y clientes es uno de los medios. Fortaleciendo a la industria local con programas de financiamiento adecuados a sus necesidades de capital de trabajo y capacitación, la disponibilidad de capital de riesgo, el uso de las compras de gobierno para desarrollar una industria de calidad y la incubación de nuevas empresas de *software*, son las estrategias a seguir.

Con ello se beneficiará la competitividad de la industria del *software* y la economía en general, puesto que las Mipyme tendrán opciones para incorporar las tecnologías de información en sus procesos productivos y de comercio.

⁹⁶ Véase: <http://www.economia.gob.mx>



Resumen del capítulo

El tratamiento del capítulo dos muestra el impacto financiero que tienen en el gasto público federal, los programas de ayuda económica que recibe la Mipyme.

En términos generales, se revisan los tipos de fondos que el gobierno federal propone mediante el Presupuesto de Egresos de la Federación, el objeto de su creación y el destino de los recursos, enfatizando los casos cuando los recursos no son aprovechados apropiadamente.

Además, en el marco de la definición de la Mipyme se observa su contribución en la generación del empleo, la contribución en la producción nacional de bienes y servicios, así como el número de establecimientos que, de acuerdo al último censo económico (2003), prevalecen en los tres sectores económicos. La figura jurídica con la que son reconocidos estos establecimientos ante la hacienda pública es analizada y se ubica la posibilidad de recaudación.

Por otro lado, se identifica cómo el número de unidades económicas ha incrementado o disminuido según el sector, vinculando al personal ocupado. Se revisan también los programas de ayuda y de financiamiento que se presupuestan por el gobierno federal, indicando la manera en que son propuestos y analizando el objetivo para el cual fueron diseñados.



CAPÍTULO 3

LA POLÍTICA FISCAL Y LA REPERCUSIÓN ECONÓMICA DE LOS INCENTIVOS FISCALES

3.1 Impacto económico de los incentivos fiscales y su efecto en el presupuesto federal

En materia tributaria, la primera fuente de recursos para un país deberían ser los impuestos directos. El ISR, por ejemplo, pues éste grava directamente la ganancia y la utilidad, además, este tipo de impuesto es el que promueve la inversión. Para efectos de esta investigación comentaremos en el presente capítulo lo relacionado al informe que presentó la Auditoría Superior de la Federación (ASF), relativo a los ingresos no petroleros, en materia de ingresos tributarios.

3.1.1 Los incentivos fiscales y el Sector Público Presupuestario (SPP)

En virtud de la importancia que guarda el concepto de gasto público, no sólo para el estado sino para la sociedad, se torna un punto estratégico la distribución del ingreso fiscal. Por ello, en la formulación del gasto público deben quedar definidos los objetivos, metas, costos y órganos responsables para su aplicación. El desarrollo de los incentivos fiscales corresponde, esencialmente, al Sector Público



Federal⁹⁷ (SPF), puesto que son quienes determinan las partidas asignadas dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación.

A partir de los resultados obtenidos en relación con el logro de objetivos – finalidad económica para la cual se establecieron –, los incentivos fiscales deberían observarse si la duración del beneficio fiscal ha sido la correcta o se ha extendido más allá del momento temporal que fundamentó su aplicación. Los incentivos fiscales son el marco ideal, junto con los programas presupuestarios⁹⁸, para aspirar a desarrollar plenamente una fiscalización operativa.

El establecimiento del seguimiento periódico de los incentivos fiscales debería proporcionar a los gestores de la administración pública federal, la información necesaria para la toma de decisiones. Algunos autores indican que “si no existe un procedimiento de monitoreo en la aplicación de los incentivos fiscales su utilización se incrementa, en detrimento de las subvenciones, cuyo control es más

⁹⁷ Son los organismos administrados del Estado y buscan cumplir la voluntad expresada en las leyes fundamentales del país y sus reglamentos. “El poder legislativo, poder ejecutivo, poder judicial” [artículo 49, 1ºp, CPEUM], los organismos públicos autónomos, instituciones, empresas y personas que realizan alguna actividad económica o de servicio en nombre del Estado forman el sector público [Véase: Ley Mipyme, artículo 3, fracción V], puesto que lo controlan y poseen su administración. La responsabilidad del sector público federal actúa en lo que se denomina interés público, el interés general de los gobernados. El sector público constituye un porcentaje importante en la actividad económica de un país.

⁹⁸ Elegido un gasto en que se conocen quiénes serán los beneficiados con él, quienes en forma especial más que el resto de la colectividad, o si todos se beneficiarán por igual y, en este último supuesto, qué generación será la beneficiada: la presente o la futura, entonces, las responsables de la política presupuestaria deberán incidir sobre su financiamiento [Véase: Margain, E. 1998:2].



fácil, por ejemplo en países como Canadá, se observa un declive en su utilización desde que se integraron en el ciclo presupuestario” [Fernández, 2005:96-98].

Promover el desarrollo industrial a través de incentivos fiscales repercute necesariamente en el Gasto Público Federal (GPF). Es utópico considerar que la política de incentivos fiscales fomente actualmente a la industria. Sin embargo, “a mediados de la década de los cuarenta y hasta la década de los sesenta, el coeficiente de inversión que era de 9.4% en 1942, aumentó rápidamente hasta alcanzar un 14.2% en 1947 y se estanca en ese nivel: la inversión pública, que representaba un 4.3% del Producto Nacional Bruto (PNB) en 1940, aumentó su importancia hasta alcanzar el 7.5% en 1963. De donde resulta que la inversión pública ha representado el 40% de la inversión nacional durante los últimos 20 años”. [M. de Navarrete I., 1967:11-14]. Actualmente, los esfuerzos que México realiza en materia de inversión y ahorro interno, así como la tasa de crecimiento económico son claramente insuficientes. La política de incentivos fiscales no va de acuerdo con la inversión y la actividad económica.

Durante el curso de la historia, se observa que los países altamente desarrollados son los que más invierten y los que tienen mayor crecimiento económico. “Al establecer la carga tributaria para la inversión entrante, es importante que los diseñadores de políticas evalúen si el país receptor ofrece oportunidades atractivas de riesgo y rendimiento, tomando en cuenta las condiciones en su



entorno, como en el ámbito de la estabilidad política, monetaria y fiscal; la protección legal; la gobernabilidad pública, las características del mercado, tamaño, disponibilidad y costo de la mano de obra, la energía, las condiciones de la infraestructura, y el predominio de utilidades específicas a la ubicación” [OCDE, Steven, 2007:14]. En este sentido, el establecimiento de los incentivos fiscales reside en su utilización como medio para lograr los objetivos asociados con las actividades industriales.

Los sistemas fiscales podrían imponer, intencionadamente, un tipo fiscal efectivo no uniforme sobre las empresas, basándose en criterios tales como el tamaño y antigüedad, su estructura de propiedad, por ejemplo, de propiedad nacional frente a extranjera, el tipo de actividad o su ubicación. En otros casos, podría contemplarse el trato fiscal preferente de determinadas empresas de forma específica. Cuando el sistema pretenda establecer una desgravación fiscal, los legisladores deberían examinar los argumentos a favor y en contra de dicho tratamiento preferente, ser capaces de ponderar dichos argumentos y poder justificar un tratamiento fiscal diferente [OCDE 2006:49], ya que, particularmente, los sistemas fiscales son susceptibles de provocar conflictos entre los objetivos económicos de un país que desea poner en práctica un plan bien articulado, como lo que dispone el Plan Nacional de Desarrollo (PND), además de cumplir con los principios constitucionales de la fracción IV del artículo 31 constitucional, de equidad y proporcionalidad, en materia de recaudación.



Los autores Heller, Kauffman [1965:15-17], han llegado a la conclusión de que en los países en vías de desarrollo las ventajas de estos mecanismos raras veces han compensado el objetivo para lo que fueron diseñados. Muchos seguirán formulando planes de nuevos incentivos que, en realidad, pueden justificarse en algunas circunstancias, sin embargo, se requiere elevar al máximo las oportunidades de éxito. Los incentivos fiscales entonces, se deben proyectar y llevarse a la práctica con todo cuidado.

Para ello, es importante comenzar por identificar que un sistema fiscal debe imponerse, no sólo para producir recursos a efecto de cubrir el presupuesto sino también para que, a través de medidas fiscales, la percepción de los ingresos pueda orientarse en la materia económica que más convenga a una nación. Si la aplicabilidad de los recursos que se obtengan es dirigida a la inversión, esto favorece a un país. Otro de los objetivos cuando se impone el sistema fiscal, es buscar que se promueva el desarrollo, estilar y promover un gasto productivo. Cuando la política fiscal de un país busca dirigir el gasto de los particulares, alentando la inversión y el ahorro, el efecto es multiplicador. Por lo anterior, resulta importante observar el impacto que en materia económica se observa en la política presupuestaria. Entonces, comenzaremos por precisar el concepto de fiscalización.



En México, por la forma de gobierno, se puede definir la existencia de tres niveles de fiscalización. La primera es la fiscalización que se da por el poder legislativo sobre el poder ejecutivo y se realiza por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de la cámara de diputados. La función principal de la ASF es revisar las cuentas públicas, por lo tanto, comprende toda la administración pública federal, tanto la centralizada (Secretarías de Estado) y la paraestatal (sociedades con participación federal mayoritaria o minoritaria, organismos descentralizados y fideicomisos), así como los poderes legislativos y judicial. En este sentido, se podría decir que la fiscalización es equiparable a una auditoría externa del poder ejecutivo.

La segunda forma de fiscalización es la que se da dentro del poder ejecutivo, se realiza en forma directa por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y se apoya en los órganos internos de control que se ubican dentro de la misma administración pública. De esta manera, es equiparable la fiscalización a una auditoría interna.

Por último, la última forma de fiscalización ocurre cuando el poder ejecutivo, a través de sus diversas dependencias y entidades (SHCP, SAT, administración federal de recaudación y oficinas federales de hacienda, tesorería del DF, IMSS), la aplica sobre los contribuyentes u obligados al pago de impuestos, derechos, productos, y aprovechamientos, así como también terceros obligados al



cumplimiento de disposiciones legales [Véase Adam, 2003:15-19]. Para efecto de este capítulo, revisaremos parte de la información que emite la Auditoría Superior de la Federación en su carácter de revisor, previo ordenamiento constitucional. La tercera forma de fiscalización, la que aplica a los contribuyentes, será mencionada con posterioridad.

3.1.2 Ingresos fiscales del Gobierno Federal, partidas recaudadas

Para dar cumplimiento al ordenamiento constitucional, artículos 74, fracción IV⁹⁹, y 79, fracción I y II¹⁰⁰ de la CPEUM, así como los artículos 18¹⁰¹, 30, 31 y 32¹⁰² de la

⁹⁹ “Aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto una vez enviado por el ejecutivo federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior.”

¹⁰⁰ “Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes de la unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán”. El informe de la revisión de la cuenta pública se entregará a la Cámara de Diputados.

¹⁰¹ La Auditoría Superior de la Federación únicamente podrá auditar los conceptos reportados en el informe de avance de gestión financiera, como procesos concluidos por los poderes de la unión y los entes públicos federales; podrá realizar observaciones, disponiendo los poderes de la unión y los entes públicos federales de cuarenta y cinco días para formular los comentarios que procedan, mismas que deberán notificarse a más tardar el 31 de enero del año siguiente al de la presentación de dicho informe, con el propósito de que sus comentarios se integren al informe del resultado de la revisión de la cuenta pública correspondiente.

¹⁰² La Auditoría Superior de la Federación tendrá un plazo que vence el 31 de marzo del año siguiente para realizar su examen y rendir en dicha fecha a la cámara, por conducto de la comisión, el informe del resultado correspondiente. El informe del resultado contiene por mencionar de los puntos más importantes: los dictámenes de la revisión de la cuenta pública; el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, el cumplimiento de los principios de contabilidad gubernamental y de las disposiciones, los resultados de la gestión financiera; la comprobación de que los poderes de la unión, y los entes públicos federales, se ajustaron a lo dispuesto en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos Federal; el análisis de las desviaciones presupuestarias, en su caso, y los comentarios y observaciones de los auditados. La Auditoría Superior de la Federación deberá informar detalladamente a la Cámara de Diputados por conducto de la comisión de vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, del estado que



Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF), la Auditoría Superior de la Federación rinde a la Cámara de Diputados el informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública.¹⁰³

La Auditoría Superior de la Federación evaluó para el ejercicio fiscal 2006 las acciones para recaudar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales y sus accesorios, que la legislación fiscal establece, a fin de verificar el impacto de sus resultados en los ingresos del gobierno federal y en el gasto público. El informe que presentó la Auditoría Superior de la Federación, relativo a los ingresos no petroleros, en materia de ingresos tributarios, arroja los resultados siguientes datos:

- 1) “En el periodo 2001-2005, los ingresos ordinarios del Sector público presupuestario) pasaron de 1, 697,617.2 millones de pesos a 1, 947,816.3 millones de pesos, lo que significó una tasa media de crecimiento anual real de 3.5%.
- 2) La contribución de los ingresos petroleros se incrementó en 4.1 puntos porcentuales, al pasar de 33.2% a 37.3% para el mismo periodo; en tanto que los ingresos no petroleros disminuyeron su participación de 66.8% a 62.7%.

guarda la solventación de observaciones, recomendaciones y acciones promovidas hechas a las entidades fiscalizadas, y deberá ser presentado a más tardar los días 15 de los meses de abril y octubre de cada año, con los datos disponibles al cierre de los meses inmediatos anteriores.

¹⁰³ Es el documento que en forma anual prepara el poder ejecutivo para ser presentado a la Cámara de Diputados, por el cual comunica la forma y destino de los recursos humanos y materiales que estuvieron bajo su administración y la situación que guardan a la terminación de cada ejercicio fiscal. Esto implica, la consolidación y presentación de información financiera, contable, programática y presupuestal de las acciones de gobierno en el periodo de referencia [Véase Adam, 2003:71].



- 3) Los ingresos fiscales del gobierno federal mostraron un crecimiento de 12.7%, mientras que los provenientes de organismos y empresas registraron un crecimiento real de 20.6%.
- 4) La tasa media de crecimiento anual de los ingresos tributarios fue negativa de 1.9%, y su participación respecto de los ingresos fiscales del gobierno federal registró una disminución de 12.3 puntos porcentuales, al pasar de 69.7% en 2001 a 57.4% en 2005, mientras que los ingresos no tributarios registraron una tasa media de crecimiento anual en el periodo de 12.3%, y pasaron de representar el 30.3% de los ingresos fiscales del gobierno federal en 2001, al 42.6% en 2005.
- 5) En 2005, los ingresos fiscales del gobierno federal, por 1,412,505.0 mdp, fueron superiores en 10.3% a los programados, y los ingresos administrados por el SAT, por 772,831.7 millones de pesos, fueron mayores en 0.4% que los previstos.
- 6) Los ingresos administrados por el SAT en 2005 representaron el 54.7% de la recaudación de los ingresos fiscales del gobierno federal, y el 39.7% de los ingresos ordinarios del sector público presupuestario, y contribuyeron con el 39.0% al financiamiento del gasto neto presupuestario del gobierno federal.
- 7) A diciembre de 2005 había en el RFC 25,254 miles de contribuyentes inscritos, de los que el 81.1% fueron activos localizados mismos que presentaron un incremento de 162.8%, por la incorporación de 9,809 miles de asalariados en 2004 y 2005.
- 8) En cuanto a créditos fiscales se refiere, éstos crecieron, en el periodo 2001-2005, a una tasa media anual real de 10.0%, al pasar de 338,091.5 a 495,807.9 millones de pesos. Aun cuando el importe que se recuperó pasó de 7,093.0 a 8,522.0 millones de pesos, el porcentaje de recuperación respecto del importe de los créditos determinados se mantuvo en 1.1%, debido a los diferentes mecanismos legales a los que recurren los contribuyentes.
- 9) A 2005, el SAT registró un total de 47,070 juicios fiscales por 70,654.4 millones de pesos, de los cuales el 97.5% correspondió a otros contribuyentes y el 2.5% a grandes contribuyentes. En total, en 2005 se concluyó el 73.8% de los juicios, y de éstos, el 46.8%, resultaron con sentencia favorable al SAT y el 53.2% con sentencia desfavorable.
- 10) El SAT no estableció en sus programas de mediano y largo plazo la meta del universo potencial de contribuyentes (43,177 miles de PEA (Población Económicamente Activa) al cuarto trimestre de 2004);”



Durante el periodo de cinco años que la Auditoría Superior de la Federación muestra en su informe, la realidad franca con respecto a la disminución de los ingresos tributarios del 1.9% y el aumento de los ingresos no tributarios del 12.3% con respecto al ingreso fiscal, es evidencia de que la autoridad aún refleja insuficiencia en la determinación del presupuesto de ingresos fiscales o, en su caso, debilidad en la recaudación de los impuestos. Parecería que la forma de recaudar es efectiva a través de los derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras, antes que los ingresos tributarios.

En cuanto al aumento de los créditos fiscales, es derivado de promulgar y divulgar leyes oscuras que, ante la falta de claridad en éstas, los criterios de aplicación versan observando ventajas para quien la legislación concede la obligación. De la misma manera ocurre con los juicios fiscales; la incapacidad jurídica y la actuación arbitraria de la autoridad provocan que pierdan sus derechos.

3.1.3 Presupuesto de Gastos Fiscales 2007-2008

El apartado siguiente fue analizado de acuerdo con la información que elaboró el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados, con base en datos del Presupuesto de Gastos Fiscales (PGF) que prepara la SHCP.



Ciertamente, el Presupuesto de Gastos Fiscales es un documento que prepara la SHCP para “entregar a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público, de Presupuesto y Cuenta Pública, al CEFP de la Cámara de Diputados y a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Senadores antes del 30 de junio” de cada ejercicio fiscal. En términos generales, el Presupuesto de Gastos Fiscales debe integrar “los montos que deja de recaudar el erario federal por concepto de tasas diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades, estímulos, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales que han sido establecidos en las distintas leyes” secundarias, como lo son la del ISR, IVA, IEPS y LI, que aplican a nivel federal. Asimismo, deberá contener las partidas estimadas para el ejercicio fiscal por impuesto y por cada uno de los rubros que la ley respectiva contemple [Ley de Ingresos de la Federación, artículo 28].

En el presupuesto de gastos fiscales se exponen los tratamientos que se desvían de la estructura normal de la determinación de los impuestos, por lo que las partidas consideradas en el documento son estimaciones de las diferentes disposiciones fiscales. Por ejemplo, en materia de ISR, el tratamiento especial que se estima por el concepto de la deducción inmediata de las inversiones está sustentado en el artículo 220, LISR. Por el concepto de las deducciones autorizadas, la relativa a gastos de restaurante, en el artículo 32, fracción XX; con respecto a las inversiones de automóviles, artículo 42, fracción III; las exenciones



relativas a las percepciones de los trabajadores, artículo 109; el subsidio fiscal que se otorga al impuesto determinado por el artículo 113, lo sustenta el artículo 114 (hasta el 2007, vigente, actualmente llamado subsidio para el empleo, según disposición transitoria, artículo 8°, publicado el 1 de octubre de 2007); la acreditación del beneficio fiscal a los trabajadores, el crédito al salario, queda fundamentado en el artículo 115 (vigente hasta el 2007); el renglón de las deducciones personales que anualmente aplican las Personas Físicas (PF), en el artículo 176. Los renglones enunciados, prácticamente, se hospedan en la Ley del ISR.

En materia de IVA, el artículo 2 refiere a las tasas y exenciones; de la misma manera la Ley de Impuestos Especiales Sobre Producción y Servicios, Ley del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos y Ley de Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos lo fundamentan, así como la Ley de Ingresos en su artículo 16, otorga los estímulos fiscales que el gobierno federal propone.

Conviene subrayar que las estimaciones del Presupuesto de Gastos Fiscales no son del todo precisas, debido a la insuficiencia de información con la que se preparan. Esta información es, en parte, obtenida de las declaraciones de impuestos que los contribuyentes presentan anualmente, así como de la presentación de datos informativos y estadísticos, y los tratamientos preferenciales fiscales que pueda implicar diferir información para ejercicios posteriores. Por lo



demás, los escenarios planteados son meramente estimativos. De esta manera, se transfieren recursos (que podríamos llamar virtuales) del sector público al sector privado, considerando la normatividad en materia tributaria aplicable al rubro específico.

Si evaluamos el impacto del Presupuesto de Gastos Fiscales sobre los ingresos tributarios, podría permitir conocer las áreas de oportunidad de cada uno de los impuestos, en las que se puede avanzar, o bien, mejorar y así, recuperar el potencial recaudatorio, equidad y neutralidad de los mismos.

Es importante hacer notar lo que representa la partida global del Presupuesto de Gastos Fiscales con respecto al PIB [Cuadro No. 32]. Si consideramos que es un 5.92% del PIB para el ejercicio fiscal 2007 que se estima, el gobierno federal, no quiere decir que sea una partida que pudiera recaudarse, sin embargo, muestra la pérdida recaudatoria posible que pudiera presentarse. Dependerá del aprovechamiento de los contribuyentes y la utilización de las exenciones, estímulos, deducciones, reducciones, etc., que el gobierno federal otorga para considerarse aprovechados o no.



Cuadro No. 32
Presupuesto de Gastos Fiscales 2007/2008

Concepto	2007			2008		
	Millones de Pesos (mdp)	% del PIB ^{1/}	Estructura porcentual	Millones de Pesos (mdp)	% del PIB ^{1/}	Estructura porcentual
Total (A+B + C + D)	581,123.3	5.9247	100.0	604,556.2	5.7488	100.0
A. ISR (A1+ A2)	296,090.8	3.0186	50.9	316,674.7	3.0113	52.4
A.1 ISR E	142,646.7	1.4543	24.5	152,169.7	1.4470	25.2
A.2 ISR PF	153,444.1	1.5643	26.4	164,505.0	1.5643	27.2
B. IVA ^{2/}	210,859.6	2.1496	36.3	226,057.2	2.1496	37.4
C. IEPS	47,581.6	0.4853	8.2	36,248.7	0.3447	6.0
D. Estímulos Fiscales	26,591.3	0.2712	4.6	25,575.6	0.2432	4.2

1/ Se utilizó un PIB de 9,809,200 millones de pesos para 2007 y de 10,516,200 millones de pesos para 2008, presentados en el Documento Relativo al Cumplimiento de las Disposiciones Contenidas en el Artículo 42, Fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

2/ Incluye el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), el Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV).

Nota: En este documento las cantidades en millones de pesos y como por ciento del PIB pueden no coincidir debido al uso de redondeos.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

Analicemos ahora las cifras sobre la estructura porcentual. Por ejemplo, en el renglón de estímulos fiscales se aprecia un partida estimada para el ejercicio fiscal de 2008 por 25,575.6 millones de pesos, representando el 4.2% del total del Presupuesto de Gastos Fiscales 2008, es decir, un 0.24% del PIB; mientras que para 2007 se considera fueron de 26,591.3 millones de pesos y representan el 0.27% del PIB, destacando por su importancia los estímulos por acreditamiento de los peajes pagados en la red carretera, los estímulos a la investigación y desarrollo de tecnología, y los estímulos al transporte aéreo y marítimo [Anexo 3.1].



De esta manera, los estímulos fiscales forman parte de la partida global inicialmente comentada, integrado una pérdida recaudatoria del 27.12% para el 2007 y 24.32% para el 2008. Aquí, valdría la pena preguntarse, ¿qué porcentaje corresponde, prácticamente, al valor de los estímulos fiscales comparado con el importe de lo recaudado?

De acuerdo con lo que publica la SHCP, el Presupuesto de Gastos Fiscales total ha ido incrementándose año con año. De modo que el incremento del 2002 al 2007 del total del PGF ha sido de 57% [Cuadro No.33]. Lo más sorprendente de ello es que, en materia de Estímulos Fiscales, su incremento ha sido el más sustantivo con respecto a los demás conceptos de impuestos, puesto que éste representa un incremento de casi cinco veces en relación a 2002. Si revisamos el ejercicio fiscal de 2003, el incremento fue de 12 veces, para el año 2004 disminuye seis veces, a 2005 se incrementa una vez y para 2006 vuelve a disminuir una vez.

Lo importante de ello es ubicar que por el comportamiento de las cifras que muestra el cuadro, tales estímulos tienen una vigencia de periodicidad corta, lo cual no permite una aplicabilidad constante de un incentivo que pueda fomentar las directrices de un crecimiento y desarrollo nacional.



Cuadro No. 33
PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES 2002 – 2007
(millones de pesos)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ISR	167,631.0	215,151.9	227,011.9	336,841.6	295,667.1	301,150.8
ISRE	52,148.8	102,277.4	118,074.2	214,675.6	177,340.0	180,309.2
ISR PF	115,482.2	112,874.5	108,937.7	122,166.0	118,327.1	120,841.6
IVA	104,875.6	124,304.9	142,517.7	158,624.6	174,764.6	187,011.0
IE	54,989.3	53,641.3	23,369.5	14,445.2	16,848.8	18,025.7
EF	1,949.6	24,250.2	14,242.9	18,962.1	14,944.7	11,206.5
TOTAL	329,445.5	417,348.3	407,142.0	528,873.5	502,225.2	517,394.0

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de Finanzas Públicas, con base en datos del Presupuesto de Gastos Fiscales 2002-2007, SHCP.

En el 2005 se registró la mayor cantidad de gasto fiscal con 528,873.5 millones de pesos equivalente a 6.32 % del PIB, por el contrario, en los años de 2002 y 2004 se registraron las menores cantidades en 329,445.5 y 407,142.0 millones de pesos equivalentes a 5.26 y 5.28 %, respectivamente [Cuadro No. 34]. Durante el periodo 2002-2007, el Presupuesto de Gastos Fiscales ha crecido 19.4% en términos reales, al pasar de 5.26 % del PIB a 5.38 %.

¿En verdad este crecimiento porcentual en estímulos fiscales ha favorecido al sujeto pasivo y éstos han sido empleados como instrumento de política financiera, económica y social para que el Estado impulse el desarrollo nacional? La realidad del país ha manifestado circunstancias distintas.



Cuadro No. 34
PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES 2002 – 2007 (% PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Impuesto Sobre la Renta	2.67	3.12	2.94	4.02	3.29	3.13
Impuesto Sobre la Renta Empresarial	0.83	1.48	1.53	2.56	1.97	1.87
Impuesto Sobre la Renta Personas físicas	1.84	1.64	1.41	1.46	1.32	1.26
Impuesto al Valor Agregado	1.67	1.80	1.85	1.89	1.94	1.94
Impuestos Especiales	0.88	0.78	0.30	0.17	0.19	0.19
Estímulos Fiscales	0.03	0.35	0.18	0.23	0.17	0.12
TOTAL	5.26	6.05	5.28	6.32	5.59	5.38

Fuente: Elaborado por el CEFEP, con base en datos del PGF 2002-2007, SHCP.

El rubro más representativo del Presupuesto de Gastos Fiscales corresponde a los conceptos del ISR con 3.2% del PIB promedio durante el periodo 2002-2007; a su vez, se subdivide en el ISR empresarial y el ISRPF, que representan el 1.71% y 1.49 % del PIB promedio por el mismo periodo, respectivamente.

El siguiente rubro en importancia corresponde a los referidos al IVA, que representan el 1.85 % del PIB promedio durante el periodo 2002-2007. Habrá que recordar que en materia de este impuesto indirecto existen diferentes tasas de recaudación, por lo que se divide en tasa 0%, exentos y tasa 10%, en franja fronteriza, equivalentes a 1.37%, 0.36% y 0.12%, respectivamente, como por ciento del PIB promedio en el periodo en comento.

Los Impuestos Especiales, durante el periodo 2002-2007 registran en promedio el 0.42 % del PIB, este rubro está integrado por el Impuesto Especial Sobre



Producción y Servicios (IEPS), el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos y el Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos, siendo el IEPS el más representativo con 0.41% del PIB. Los estímulos fiscales representan el 0.18% del PIB en promedio durante el periodo en estudio, lo cual no puede ser determinante para considerarlo como un fomento a la actividad económica.

3.1.4 Gasto público y los subsidios

Con la propuesta de reforma en materia presupuestaria para el ejercicio fiscal 2008 se establece una reforma hacendaria por los que menos tienen. La reforma considera cuatro directrices y sólo comentaremos para este estudio la directriz que se refiere a gasto público. Con esta directriz se busca establecer una estructura institucional que asegure un gasto orientado a resultados, que sea más eficiente y transparente en los tres órdenes de gobierno, al mismo tiempo que promueva su productividad y austeridad. La propuesta consiste en que el Congreso de la Unión “aprobará erogaciones que abarquen toda la vida de los proyectos de inversión, una vez que hayan sido establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Con la aprobación de la reforma hacendaria para el presente ejercicio fiscal, permitirá importantes ahorros de dinero en dichos proyectos” [SHCP, 081/2007], recursos que esperemos en verdad se materialicen para los proyectos propuestos.



Como parte del gasto público, existe un renglón en el documento en el que se considera el concepto de los subsidios y corresponde a la partida que el gobierno federal asigna en su reporte de egresos anual. Éstos son los pagos que realiza el gobierno federal “para cubrir la diferencia entre el precio que pagan los consumidores y los costos en que incurren los productores” [Ayala, 2000, en Centro de Estudios de Finanzas Públicas, notacefp053/2006]. Los subsidios pueden representar montos significativos en algunos ramos administrativos del sector público presupuestario y ser estratégicos en la política social. En este sentido, para otorgar los subsidios se requiere tener en cuenta los objetivos de la administración pública y la orientación presupuestal que se tenga planeada para cada uno de ellos. “Los subsidios son recursos que salen del sector público hacia los agentes económicos”¹⁰⁴ y finalmente, reflejan un impacto económico en el presupuesto de egresos de la federación. Cuando los subsidios no son aprovechados al cien por ciento o no cumplen el objetivo programado resultan ser costos para el erario.

3.1.5 Impacto en las finanzas públicas de los subsidios ejercidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación

En términos generales, la aprobación Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), de acuerdo con lo que determina la Ley Federal de Presupuesto y

¹⁰⁴ *Ibidem.*



Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) lleva el siguiente procedimiento: “El ejecutivo federal, remitirá al congreso de la unión, a más tardar el 8 de septiembre de cada año: los criterios generales de política económica”, así como “el proyecto de presupuesto de egresos”, entre otras consideraciones en materia económica. “El presupuesto de egresos deberá ser aprobado por la cámara de diputados a más tardar el 15 de noviembre”, mismo que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación (DOF) “a más tardar 20 días naturales después de aprobado” [artículo 42, fracción III, IV y V].

Durante el proceso de examen, discusión, modificación y aprobación del PEF, los legisladores observan proponer acciones para avanzar en el logro de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los programas que deriven del mismo, además de establecer mecanismos de coordinación, colaboración y entendimiento entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, con el objeto de hacer más eficiente el proceso de integración, aprobación y evaluación del PEF. En este proceso, el Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados apoya técnicamente las funciones de la misma, en materia de la política presupuestaria [LFPRH, artículo 42].

Una vez que el Presupuesto Egresos de la Federación (PEF) es publicado, queda sustentado el importe asignado por cada renglón del gasto. Por ejemplo, para el ejercicio fiscal 2006 de acuerdo a lo que reporta el INEGI 2007, el gasto neto



ejercido en el sector público federal por capítulo económico¹⁰⁵ representó un total de 2, 874,794.7 millones de pesos [Anexo 2.5]. Esta partida está integrada¹⁰⁶ por 1, 769,040.1 millones de pesos que corresponden al gobierno federal y 515,754.6 millones de pesos que se atribuyen al sector paraestatal.¹⁰⁷

Como parte del PEF, se presume una partida que presenta un 10.3% de variación porcentual anual con respecto al ejercicio 2005. Para 2006, el concepto de ayudas, subsidios y transferencias ejercidas por el gobierno federal, sustantiva un importe de 637,129.2 millones de pesos, partida integrada al gasto neto por el sector público presupuestario del gobierno federal [Anexo 2.4]. Este renglón queda conformado por los montos que son asignados a las distintas administraciones públicas centralizadas y en ello figura la SHCP con una partida de 34,338.4 millones de pesos y representa el 5.38% sobre el monto total de los subsidios y transferencias. Es importante subrayar que de los subsidios y transferencias asignados a la SHCP por el gobierno federal, corresponde al SAT una proporción del 31.95%, que si lo traducimos a pesos refleja un importe de

¹⁰⁵ Es la partida de un conjunto de partidas que forman un concepto y un grupo de conceptos integran un capítulo, de acuerdo con la naturaleza del gasto a realizar. Si mencionamos algunos de ellos son: Servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, aportaciones a fideicomisos y mandatos, servicio de la deuda, apoyos financieros; ayudas, subsidios y transferencias; aportaciones federales para entidades federativas y municipios; gasto reasignado y otras erogaciones. Finalmente, son los recursos, los bienes y servicios que el gobierno federal y las entidades paraestatales adquieren para la consecución de sus objetivos y metas, clasificadas de esta manera [Véase INEGI, 2001].

¹⁰⁶ Son los recursos consignados en la Ley de Ingresos, incluye los Ingresos Financieros.

¹⁰⁷ Tienen su origen principal en la venta de bienes y servicios que ofrecen a la colectividad, ingresos por erogaciones recuperables, ingresos por la venta del activo fijo, aportaciones de capital y transferencias del gobierno federal, así como de financiamientos internos y externos.



10,972.0 millones de pesos, en tanto la diferencia se asigna a otras entidades gubernamentales.

Del gasto neto ejercido por el gobierno federal, por capítulo económico, el concepto de ayudas, subsidios y transferencias corresponde al 27.9% del gasto corriente, es decir, 492,901.7 millones de pesos están dirigidos a erogaciones que realiza el sector público y que no tienen como contrapartida la creación de un activo sino que constituyen un acto de consumo; esto es, los gastos que se destinan a la contratación de los recursos humanos y a la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas.¹⁰⁸

Ahora, el 5.6%, es decir, 99,182.9 millones de pesos, según lo muestra la integración del gasto neto ejercido por el gobierno federal, por capítulo económico, fue aplicado a gastos de capital.¹⁰⁹

Si observamos el Cuadro no. 35, aunque no disponemos de información para el año en comento y referimos el comparativo con el año anterior actualizado, observamos que la partida que ofrece el gobierno federal por el año 2006 refiere únicamente de los recursos considerados de 10,972.0 millones de pesos al SAT,

¹⁰⁸ Definición INEGI, 2001.

¹⁰⁹ "Total de asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital y conservaciones de los ya existentes, a la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del gobierno federal, así como los recursos transferidos a otros sectores para los mismos fines, que contribuyen a acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales o financieros de la nación. Comprende también las erogaciones destinadas a cubrir la amortización de la deuda derivada de la contratación de crédito o financiamientos al gobierno federal por instituciones nacionales o extranjeras" [INEGI, 2001].



un importe de 410.8¹¹⁰ millones de pesos como total de estímulos fiscales que el gobierno federal otorga. Esta partida está integrada por franquicias¹¹¹ y apoyos al comercio exterior, en donde las franquicias representan el 41.34% del total de los estímulos y representan un importe de 169.8 millones de pesos, y el apoyo al comercio exterior con un 58.66%, representa la cantidad de 242.0 millones de pesos.

Cuadro No. 35
ESTÍMULOS FISCALES OTORGADOS POR EL GOBIERNO FEDERAL de 2001 a 2006
(mliones de pesos)

CONCEPTO	2001	2002	2003	2004	2005	2006 P
Franquicias	83.7	93.3	126.4	140.7	163.2	ND
Apoyos al comercio Exterior	216.5	148.6	148.3	196.0	231.6	ND
Otros a	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	ND
Total	300.2	241.9	274.7	336.7	394.8	ND

a Incluye cheques de tesorería y subsidios de vigencia anual compensados con impuestos.

FUENTE: Presidencia de la República. Primer Informe de Gobierno, Felipe Calderón Hinojosa. 1 de septiembre 2007. Anexo. México, DF, 2007.

¹¹⁰ La partida se actualizó considerando la cifra histórica de 2005 a 2006. De esto resulta que la cifra de 2005 se lleva a pesos constantes de 2006, a efecto de terminar el ejemplo de manera homóloga a las demás cifras. Por lo anterior, se consideró la actualización a diciembre de 2006.

¹¹¹ "Exención del pago de derechos de aduana que el gobierno federal utiliza como instrumento para fomentar el abasto y desarrollo comercial e industrial en las regiones fronterizas y del país. Se concede tanto a particulares como a empresas comerciales e industriales establecidas en dichas zonas para importar productos alimenticios y artículos domésticos, con el objeto de defender el nivel de vida de la población que ahí reside y que depende en parte de la importación de bienes de consumo; por otro lado, se intenta apoyar con las franquicias la modernización de la planta industrial y del sector comercial" *Ibidem*.



En general, no se localiza información referente a la integración de las partidas y la manera como éstas son aplicadas en la definición de estímulos fiscales otorgados por el gobierno federal. Los montos aparecen dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, sin embargo, no se logra identificar cómo es que son aplicados los estímulos.

3.1.6 Presupuesto de gastos fiscales, comparativo internacional

“Los países con sistemas tributarios con regímenes fiscales especiales¹¹², suelen ser aquellos con un alto nivel de complejidad tributaria. Por su importancia, la OCDE muestra un comparativo de gastos fiscales entre diversos países integrantes, de los cuales destaca el Reino Unido, Canadá e Irlanda como los países que representan un mayor porcentaje en los gastos fiscales” [Centro de Estudios de Finanzas Públicas, cefp024/2005:8].

¹¹² La LISR en el artículo 212 comenta que “Los residentes en México y los residentes en el extranjero con establecimiento permanente en el país, están obligados a pagar el impuesto conforme a lo dispuesto en este capítulo por los ingresos sujetos a regímenes fiscales preferentes que obtengan a través de entidades o figuras jurídicas extranjeras en las que participen, directa o indirectamente, en la proporción que les corresponda por su participación en ellas, así como los ingresos que obtengan a través de entidades o figuras jurídicas extranjeras que sean transparentes fiscales en el extranjero”.



Cuadro No. 36
COMPARACIÓN INTERNACIONAL PROPORCIÓN DE LOS GASTOS FISCALES
RESPECTO A LA RECAUDACIÓN POTENCIAL
(% PIB)

País	Ingreso Tributario		Gastos Fiscales		Recaudación Potencial	%
	A		B		C=A+B	
Portugal	1995	23.70	1994	0.56	24.26	2.31%
Holanda	1995	24.40	1994	0.79	25.19	3.14%
Alemania	1995	23.30	1994	1.10	24.40	4.51%
Australia	1995	29.70	1993-94	2.89	32.59	8.87%
Bélgica	1990	28.80	1992	3.51	32.31	10.86%
España	1995	21.00	1994	2.64	23.64	11.17%
Austria	1995	26.50	1993	4.09	30.59	13.37%
Francia	1995	25.20	1994	4.73	29.93	15.80%
Argentina	2002	13.90	2003	2.83	16.73	16.92%
Finlandia	1995	32.60	1993	9.00	41.60	21.63%
Chile	2002	15.20	2003	4.30	19.50	22.05%
Estados Unidos	2000	22.70	2002	7.72	30.42	25.38%
Irlanda	1990	28.50	1991-92	12.58	41.08	30.62%
Canadá	2000	30.70	2002	13.67	44.37	30.81%
Reino Unido	2000	31.20	2001-02	14.86	46.06	32.26%
México	2002	11.84	2003	6.35	18.19	34.91%

Fuente: Revenue Statistics, 1965-2001, OCDE; Tax Expenditures Recent Experiences, 1996, OCDE; Base de datos de Tributación del Centro Interamericano de Administración Tributarias (CIAT); Estimación de los Gastos Tributarios en la República de Argentina Años 2001 a 2003, Ministerio de Economía, Argentina; Informe de Gasto Tributario: Ejecución 2001, Proyección 2003, Servicio de Impuestos Internos, Chile; Tax Expenditures and Evaluations 2002, Department of Finance, Canadá; Tax Expenditures and Ready Reckoners, Inland Revenue, Reino Unido; Estimates of Federal Tax Expenditures for fiscal years 2002-2006, Joint Committee on Taxation, Estados Unidos; y Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002, SHCP.

De acuerdo con la información que proporciona el Cuadro no. 36, México, con respecto a los países miembros de la OCDE, aunque es significativa su recaudación potencial, no resulta comparable en términos porcentuales con los demás países, debido a que los países se han adherido al organismo internacional en diferentes momentos. Este documento se prepara por los países miembros de OCDE, sin embargo, la reciente inserción de México a la OCDE, motiva para que



el documento sea revelado, es por ello que no aparece en registros con fechas anteriores y el primer año con información se observa a partir de 2002.

Por esta razón, el cuadro de referencia presenta información en tiempos diferentes, lo cual permite la comparabilidad de los porcentajes presentados con respecto al PIB entre los países de forma adversa. Sin embargo, resulta evidente que México, comparado con administraciones tributarias como Chile y Argentina, aunque en su potencial de recaudación no existe un diferencial alto, tal diferencia se manifiesta en el gasto fiscal con respecto a la recaudación potencial. Lo anterior convierte a México en el país con más alta proporción de gasto fiscal con respecto a la recaudación potencial.

3.2 La Mipyme en el sector formal e informal de la economía

3.2.1 Sector formal

En los países en desarrollo “durante las tres últimas décadas, se ha observado una disminución de los servicios del Estado, crisis económicas y el incremento del desempleo. Todo esto ha motivado al nacimiento o ampliación de un sector llamado ‘informal’ o ‘no estructurado’. Aún no sabemos a ciencia cierta qué abarca el sector informal. Aparece en el social, familiar, cultural y económico”

[Sánchez, 2002:115-132].



En México, la crisis económica ha golpeado al sector formal de la economía, y la falta de puestos de trabajo y de bajos salarios de este sector han forzado a los trabajadores asalariados, a los trabajadores independientes y a los pequeños empleadores a dirigirse cada vez más a los sectores informales.¹¹³

Al paso del tiempo, es sabido que en su interior se suelen presentar prácticas “que en muchas ocasiones mantiene una frontera muy cercana con el robo de mercancía, es decir, con el mercado negro, lo que los aleja de la noción que suele ser utilizada internacionalmente para describir al sector informal: no infringir la ley, como intención primera, sino buscar una fuente de ingresos”¹¹⁴ dentro de la legalidad, lo cual lleva a un beneficio social directo.

Así, el sector informal se vuelve un conjunto de unidades de producción de bienes y de servicios, que tienen como objetivo principal crear empleos e ingreso para las personas concernidas.¹¹⁵ Dichas unidades juegan un importante papel en la economía nacional. Aún no ha sido al ciento por ciento cuantitativamente determinado con la certeza deseada, sin embargo, el movimiento económico en este sector impacta en aspectos de política fiscal que son relevantes para efectos la política presupuestaria del país.

¹¹³ *Ibidem.*

¹¹⁴ *Ibidem.*

¹¹⁵ Véase capítulo 3.5 Evasión y elusión.



Por lo anterior, un análisis de las relaciones de empresa, contribuyente, de trabajo, en el seno del sector formal podría tomarse en cuenta para entender la informalidad, en la generalidad y especificidad en materia tributaria, tema que nos ocupa en esta investigación.

3.2.2 Establecimientos formales ante la SHCP e IMSS

La Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) en combinación con el esfuerzo de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CNSM), preparó reportes de información por entidades federativas, con base en datos reportados por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Con la información determinada por las autoridades gubernamentales se observó el número de establecimientos registrados en promedio mensual para el ejercicio fiscal 2006 ante el IMSS, identificados por su tamaño. También se consideró el número de cotizantes afiliados al IMSS y el sector económico al que pertenecen. El número de establecimientos registrados en promedio mensual ante el IMSS es de 781,002. [Cuadro No. 37].



Estos establecimientos representan a contribuyentes formalmente registrados ante la SHCP. Ellos ofrecen un determinado número de empleos a un número de trabajadores activos en una economía formal. De acuerdo con esto, en términos generales, son establecimientos que si bien están identificados por una entidad gubernamental (IMSS), son contribuyentes que además de realizar sus aportaciones de seguridad social para sus trabajadores, a efectos de cumplir con la autoridad gubernamental, cumplen también con sus obligaciones en materia tributaria (SHCP).

Cuadro No. 37
NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS SEGÚN MES 2006

Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
773 411	772 079	776 252	775 289	778 391	780 297
Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
781 894	784 638	785 930	788 372	788 798	786 671

FUENTE: Elaborado por la CNSM con información del IMSS.

De acuerdo a la tabla anterior, el comportamiento de incorporación a la base de datos del IMSS refleja un incremento mes con mes de establecimientos, lo cual se traduce en la idea de contribuyentes que, además de ofrecer empleo a un número de trabajadores, representa que éstos operan en una economía formal, situación que actualmente es un beneficio a la economía del país.

3.2.3 Establecimientos formales por sector económico



Uno de los aspectos más interesantes de la base de datos es que de acuerdo al número de establecimientos que permanecen activos al ejercicio fiscal 2006, el 3.38% corresponden a la actividad primaria y el 16.04% se colocan en el sector secundario [Cuadro No. 38]. Los establecimientos interactúan con los trabajadores en forma directa, puesto que son los establecimientos, los contribuyentes o patrones, los que ofrecen el empleo y los trabajadores son los directamente beneficiados por ello. Por lo que el sector primario apenas emplea el 3.07% de los trabajadores registrados asalariados registrados ante el IMSS y en los asalariados en el sector secundario representa el 32.36%.

Cuadro No. 38
NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS Y POBLACIÓN ASALARIADA COTIZANTE
PERMANENTE POR SECTOR ECONÓMICO PROMEDIO ANUAL 2006

	Establecimientos	Asalariados
Agricultura y ganadería	26 440	392 017
Industrias extractivas	1 772	75 296
Industrias de transformación	123 519	4 049 813
Construcción	66 386	569 845
Ind. eléctrica y suministro de agua potable	1 234	162 642
Comercio	246 679	2 672 732
Transporte y comunicaciones	49 366	743 284
Servicios para empresas y personas	212 486	3 009 911
Servicios sociales	53 121	901 985
TOTAL	781 002	12 746 646

FUENTE: Elaborado por la CNSM con información del IMSS



Lo anterior constituye que el sector servicios está dominando severamente la actividad económica del país. Con antelación, se había comentado que en la economía de los países altamente desarrollados revela que es la inversión en el sector secundario, donde se enfoca la fuerza productiva. Si revisamos los datos presentados en el cuadro anterior, el número de establecimientos dirigidos al sector servicios está representado por el 71.92% que emplea al 63.23% de los trabajadores asalariados afiliados ante el IMSS. Ante tal expectativa, la situación empresarial de México está orientada cada vez más al sector servicios, lo que refleja una actitud indiferente hacia la inversión, tanto pública como privada.

3.2.4 Establecimientos formales por tamaño y número de trabajadores

Si partimos del mismo número de establecimientos, de acuerdo al número de trabajadores establecido según la estratificación expuesta por Ley Mipyme, corresponde el 81.47% de las empresas al sector micro, el 13.77% a la pequeña empresa y aproximadamente el 3.98% a la mediana empresa. Figura la grande empresa con un .78% en el global del número de establecimientos [Cuadro No. 39].

Cuadro No. 39
NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS SEGÚN SU TAMAÑO
Año 2006

Total	De 1 a 10	De 11 a 50	De 51 a 100	De 101 a 300	De 301 y más
781 002	636 331	107 570	17 440	13 649	6 012

FUENTE: Elaborado por la CNSM con información del IMSS



Para el ejercicio fiscal 2006, el IMSS reconoce a 12, 746,646 cotizantes asalariados [Cuadro No. 40]. Si comparamos la población asalariada cotizante permanente de acuerdo al tamaño de establecimiento que emite la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CNSM) en función a la información que genera el IMSS con la Ley Mipyme, se puede afirmar que el 14.98% de la población de contribuyentes está representado por la microempresa en los tres sectores (industria, comercio y servicios). El 18.22% representa el grupo de pequeñas empresas y aproximadamente el 27.64% está integrando el grupo de las medianas empresas.

Cuadro No. 40
POBLACIÓN ASALARIADA COTIZANTE PERMANENTE POR MES SEGÚN TAMAÑO
DE ESTABLECIMIENTO
Número de cotizantes Año 2006

Total	De 1 a 10	De 11 a 50	De 51 a 100	De 101 a 300	De 301 y más
12 746 646	1 909 976	2 322 464	1 231 153	2 292 591	4 990 462

FUENTE: Elaborado por la CNSM con información del IMSS

Si analizamos el número de cotizantes, puede entonces conocerse el número de personas que tienen un empleo formal en la Mipyme, luego entonces, el número de personas empleadas por las grandes empresas o corporativos internacionales.



El total de trabajadores empleados en la economía formal por la Mipyme son 7,756,184, lo que representa el 60.84% de los cotizantes ante el IMSS; mientras que el dígito de cotizantes en la grande empresa está sobre el 39.16% en tan sólo el .78% de los establecimientos reconocidos por el IMSS, involucrados en la economía formal.

De acuerdo con lo que dice el cuadro de composición con el número de contribuyentes del SAT “al cierre de 2006 el padrón cuenta con más de 22 millones de contribuyentes activos localizados”, de los cuales 12.760 millones son personas físicas contribuyentes bajo el régimen salarios, 8.820 millones de contribuyentes se presume son personas físicas actividad empresarial y profesional y .693 millones son personas morales.¹¹⁶

Si consideramos que el registro patronal del IMSS considera a 781,002 establecimientos y la SHCP registra aproximadamente 693,000 de contribuyentes, bajo la perspectiva de una lógica simple, los últimos están integrados al registro patronal del IMSS como persona moral. Entonces, los 88,002 restantes son establecimientos considerados en el registro de SHCP como personas físicas, con registro patronal que corresponde a personas físicas actividad empresarial.

¹¹⁶ Vease, www.sat.gob.mx



3.2.5. Sector Informal

Existe una gran cantidad de empresas en este sector que no cuenta con un local fijo para trabajar, por lo que las personas que perciben un ingreso en él desarrollan una actividad económica que no es localizable para la autoridad. Las personas que tienen actividad económica en este sector se vuelven una población flotante en el espacio, puesto que no están, la mayoría de las veces, en el mismo lugar y se dispersan en el tiempo, porque pueden estar en un momento en un sitio y posteriormente, en otro lugar.

Debido a tal circunstancia, las cifras estudiadas son estimadas y la trascendencia en materia económica del sector informal resulta importante. Determinar bajo el amparo de una estimación, en función a bases de datos ya disponibles, lo que impacta en la economía el tolerar este tipo de actividad puede ser aventurado. Sin embargo, no existe otra fuente de información que aporte datos.

Uno de los renglones de la economía informal corresponde a los vendedores ambulantes, que forman parte de la economía subterránea, incluye a actividades distintas de los comerciantes y las actividades ilegales como el subreporte, que vienen a ser los reportes financieros con información desvirtuada que presentan las empresas de la economía formal. Determinar el monto de la partida que



impacte en la economía del país y de los impuestos que son evadidos por el sector informal, requiere de información que se genera en el propio sector; por ejemplo, esto implica los costos y las ventas que realiza este sector y los pagos que se hacen por concepto de sueldos y salarios.

En este sentido, la Encuesta Nacional sobre Micronegocios¹¹⁷ (Enamin), aporta información de los micronegocios, específicamente, a pequeños propietarios y a autoempleados. La base de datos de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU) es también sustento de información, de donde se selecciona a una muestra de individuos que se reportaron como autoempleados o pequeños patrones.

El marco conceptual para delimitar e identificar al sector informal, a través de Encuesta Nacional sobre Micronegocios, es el establecido en “la Décimo Quinta Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo”, convocada por la OIT en 1993. Con base en la clasificación de cuentas nacionales, el INEGI, establece que el sector informal se refiere a todas aquellas actividades económicas de mercado

¹¹⁷ La base es apropiada. Cuenta con información sobre las actividades económicas del micronegocio; su situación en la economía formal o informal. Incluye datos sobre el ingreso por ventas, las compras de materias primas y bienes de capital, el número de empleados que tiene el negocio, los pagos que hacen por sueldos y salarios. En esta base de datos contamos con información sobre el número de trabajadores no remunerados, así como la situación de parentesco con respecto al dueño del negocio. La Encuesta Nacional sobre Micronegocios también incluye información sobre si el negocio cuenta o no con local. En cuanto a la situación de formalidad la Encuesta Nacional sobre Micronegocios incluye información sobre si el negocio se encuentra registrado ante el IMSS, la SHCP o alguna Delegación o Municipio.



que operan a partir de los recursos de los hogares, es decir, las empresas que están en los hogares, que se dedican a producir bienes o prestar servicios, pero sin constituirse como empresas con un estatus no identificable y dependiente de esos hogares.¹¹⁸

“El criterio operado por el INEGI para determinar el estatus no independiente de las entidades económicas de producción con respecto a los hogares, lo representa la ausencia de prácticas contables convencionales susceptibles de culminar en un balance de activos y pasivos. El que no se realicen prácticas contables, quiere decir que no hay una distinción entre el patrimonio de la empresa y de lo hogares ni tampoco haya una distinción entre el flujo de gastos del hogar y del negocio. Éstas son las características que hasta la fecha el INEGI ha utilizado para identificar una unidad de económica o negocio como Informal” [Guillermo, 2006:31].

En lo que se refiere a la definición para clasificar a la microempresa, existen algunas diferencias en los criterios para determinarla. En la Encuesta Nacional sobre Micronegocios se considera a la microempresa como aquella que tiene como máximo seis trabajadores, incluyendo al dueño y la rama de actividad es la industria extractiva, construcción, comercio, servicios o transportes. Para el caso de manufacturas se incluyen empresas hasta con 16 trabajadores (incluyendo al

¹¹⁸ Véase INEGI, 2005.



dueño). Es importante subrayar que en la Encuesta Nacional sobre Micronegocios se excluye al sector agropecuario [Véase INEGI, 2000].

Es importante acotar que la Encuesta Nacional sobre Micronegocios tiene representatividad únicamente para las localidades más urbanizadas del país, y corresponden a ciudades con al menos 100,000 habitantes, lo que representa el 49.59% de la población total del país; por lo que en la estimación que da la Encuesta Nacional sobre Micronegocios no incluye a ciudades medianas y pequeñas, ni considera al sector rural.

La participación porcentual respecto al total de la economía de la informalidad ha disminuido en un 1.3% relativo al Valor Agregado Bruto (VAB), en un periodo de diez años, según revela el INEGI [Cuadro No. 41].

Cuadro No. 41
Valor Agregado Bruto del Subsector Informal
Participación Porcentual respecto al Total de la Economía

Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Porcentaje	13.2	11.8	12	12.5	12.7	12.6	12.4	12.4	12.3	12.1

Fuente: INEGI. SCNM. Cuenta Satélite del Subsector Informal de los hogares

El Valor Agregado Bruto (VAB) es la diferencia entre la producción bruta a precios básicos menos el valor de los bienes y servicios de consumo intermedio que se



utilizan en el proceso productivo.¹¹⁹ En reconocer esta disminución del Valor Agregado Bruto (VAB) radica su importancia porque representa un dígito porcentual de la economía informal que muy posiblemente se haya incorporado a la actividad formal. Aunque no existe fundamento que sustente lo anterior, basta una simple suposición, puesto que no permanecer en el sector informal es una manifestación de pertenecer a un sector que opera en la formalidad.

Aunque el VAB disminuye en un periodo de diez años [Cuadro No. 41], no se observa el mismo comportamiento de la producción¹²⁰ sector informal en la participación porcentual al total de la economía [Cuadro No. 42]. En el mismo periodo, apenas se ve una disminución del .2% de la producción sector informal en el total de la economía, es decir, un diferencial con respecto al Valor Agregado Bruto de 1.1%

Cuadro No. 42
Producción Subsector Informal
Participación Porcentual respecto al Total de la Economía

Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Porcentaje	10.2	8.5	8.4	8.6	9.8	9.8	9.9	10.1	10.1	10

¹¹⁹ Véase capítulo 2.3.1.

¹²⁰ Para efectos del sector informal, la producción se integra por la producción de mercado y la producción para uso final propio. "La producción de mercado es aquella que se vende a precios económicamente significativos". "La producción para uso final propio se realiza únicamente en las empresas no constituidas en sociedad con bienes producidos por los miembros del hogar, los servicios de alquiler de viviendas ocupadas por los propietarios y el servicio doméstico remunerado. La producción se registra a precios básicos, cuando quedan incluidos los impuestos sobre la producción y se excluyen los impuestos específicos a los productos, ambos netos de subsidios" *Ibidem*.



Fuente: INEGI 2000, 2005c.

El porcentual de la producción sector informal prácticamente se ha mantenido; se observa que en los periodos de crisis económicas hiperinflacionarias la producción decrece hasta 1.5 dígito porcentual. Posiblemente muestre la falta de liquidez en la actividad económica. Sin embargo, es importante subrayar que, independientemente de ello, el sector informal refleja un comportamiento constante en el periodo de diez años con respecto al total de la economía, manifestando con esto una participación relativamente escasa.

La composición sectorial del sector informal está integrada por las actividades que muestra el Cuadro no. 43. Dada la importancia que representa en la actividad económica la industria manufacturera, observamos un importante decline en un periodo de nueve años. En cambio, el sector servicios, aunque ha disminuido, representado en este cuadro por comercio y restaurantes, se ha compensado tal disminución con el sector de la construcción y los servicios comunales, sociales y personales y el sector de transportación, almacenaje y comunicaciones, puesto que éstos se han incrementado.

Para la industria manufacturera ha sido un decline y resulta destacar lo siguiente: lo que implica que el sector secundario disminuya aun en el sector informal representa una disminución de inversión, de capital productivo, de inversión



generadora de empleo, de ahorro, que potencialmente pudo haberse incorporado a la formalidad. Sin embargo, los potenciales empresarios han optado por desistir en permanecer en la manufactura aun en la informalidad de la economía, desplazándose a otros sectores. La disminución está representada por 6.2 dígitos en el periodo de nueve años, pasando en 1995 de 24.1% a 17.9% en 2003.

Cuadro No. 43
Composición Sectorial del Subsector Informal
Participación Porcentual por Sector

Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Industria Manufacturera	24.1	24.7	22.7	20.6	20.4	18.9	18.4	17.9	17.9
Construcción	1.9	2.1	4.2	6.5	6.6	7	6.8	6.8	7.1
Comercio, Restaurantes y Hoteles	48.7	46.3	39.3	31.8	31.7	33.2	32.5	32	32.7
Transportación, Almacenaje y Comunicaciones	3.5	4.1	6.6	9.4	9.1	9.1	9.2	8.8	8.7
Servicios comunales, sociales y personales	21.7	22.9	27.2	31.7	32.2	31.8	33.1	34.4	33.6

Fuente: INEGI. SCNM. Cuenta Satélite del Subsector Informal de los hogares

La hipótesis anterior deriva de la situación que en materia fiscal se ha observado y que ha incentivado el gobierno federal, de abrir financiamientos de consumo doméstico, promover el comercio exterior y orientar la recaudación tributaria con base en flujo de efectivo. Todo ello es derivado de la apertura comercial, por los tratados de libre comercio celebrados por el Estado, al beneficiar importaciones de productos a muy bajo costo. Si se traduce, a lo largo del periodo comentado, está significando falta de crecimiento en un país.



Si analizamos entonces la población ocupada en el sector informal, observamos un incremento importante en el periodo de 1995 a 2003 [Cuadro No. 44]. El incremento está dado sobre el 25.7% aproximadamente, sobre el porcentual determinado en 1995.

Cuadro No. 44
Población Ocupada en el Subsector Informal
Millones de Personas

Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Personas	8.6	8.9	9.3	10	9.9	9.9	10	10.5	10.8

Fuente: INEGI 2004b, cuadro 3.1

Lo anterior significa que cada vez más personas se incorporan a la actividad informal como fuente de empleo. Tal situación impacta severamente en materia de recaudación, puesto que el número de personas se ha incrementado en 2.2 millones de personas, que están generando riqueza en el territorio nacional, por lo tanto son susceptibles de aportar al gasto público dentro de una alguna de las formas de tributación que el erario ha establecido.

El cuadro siguiente muestra un incremento en el sector informal con respecto a la tasa de ocupación total. A vista práctica, el incremento en el periodo en comento, tan sólo refleja un dígito de aumento. Lo anterior es suficiente para argumentar la



teoría apoyada descrita en los cuadros anteriores del incremento de la actividad informal en el país.

Cuadro No. 45
Tasa de ocupación en el Subsector Informal
Porcentaje

Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Porcentaje	25.7	25.3	25	25.9	25.4	25.2	25.6	26.3	26.7

Fuente: INEGI 2004b, cuadro 3.1.1

Por ello, cabe resaltar que la tasa de ocupación en el sector informal sobre el total de la ocupación en México muestra la importancia de incorporar a la formalidad la ocupación de los millones de personas identificadas en el sector informal, a los negocios. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Micronegocios 2002¹²¹ existe un total de 4, 414,600 micronegocios que se mueven en la informalidad, que son los que emplean a este número destacable de población ocupada en el sector informal.

En México, dentro de su Población Económicamente Activa (PEA) solamente el 40% de ella contribuye al gasto público. Esto significa que el gobierno ha perdido dos tercios de su potencial base tributaria. Cada año, sólo en la Ciudad de México, los vendedores ambulantes evaden una cantidad estimada en 20,000 millones de pesos, representando un déficit de captación vía impuestos del 30% de la utilidad

¹²¹ Véase INEGI, Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Encuesta Nacional de Micronegocios 2002. Encuesta Nacional de Empleo 2002.



generada, es decir, 7,000 millones de pesos. Según datos de la SHCP, desde 1994 se han creado al menos 3.6 millones de nuevas microempresas informales, en donde el 83% opera sin necesidad de la banca, el 74% se dedica al comercio y a los servicios. De ellas, únicamente el 16% cuenta con un patrón, quien suele contratar al personal de forma esporádica y a veces, ilegalmente. Para el ejercicio 2005 “el número de informales va crecido junto con los problemas financieros del país: las estimaciones actuales abarcan desde 250,000 hasta un millón de informales” [Archundia, 2005:6-7].

Si analizamos la proporción de la informalidad en la economía nacional, observamos que representa el 48.38% de la Población Económicamente Activa (PEA). Cuando asociamos al sector informal, las entidades federativas que rebasan el 50% de la PEA (Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas), entonces puede emitirse una opinión previa con respecto a los estados en donde se participa con un grado de informalidad alta, puesto que son estados en donde existe un índice de migración elevado, hay poca oferta de empleo formal y los estados han sido poco industrializados [Anexo No.3.2].

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo Urbano 2002 (ENEU) [Cuadro No. 46], “se estima que en México hay 14,022,885 de trabajadores informales, de los cuales se eliminan a 1,743,505 trabajadores que declaran no recibir pago por



su trabajo y 995,279 trabajadores que declaran desconocer su ingreso mensual, dejando para ello el universo de 11,354,101 trabajadores en el sector informal” [en Flores, 2004:33-35].

Cuadro No. 46			
Distribución de trabajadores informales de acuerdo con su ingreso mensual			
Ingreso mínimo	Ingreso máximo	Núm. Personas	Porcentaje
0.01	439.19	519,248	4.6
439.20	3,727.68	8,490,082	74.8
3,727.69	6,551.06	1,376,208	12.1
6,551.07	7,615.32	169,322	1.5
7,615.33	9,117.62	193,346	1.7
9,117.63	18,388.92	460,209	4.1
18,388.93	145,686.00		1.3
Total		11,354,101	100.0

Fuente: Elaboración Universidad Autónoma de Nuevo León, con datos de la Encuesta Nacional del Empleo 2000

Ahora, con base en el número de trabajadores que reporta la encuesta anual Encuesta Nacional de Empleo Urbano 2000 [Cuadro No. 47], aplicamos al número de trabajadores encuestados en este periodo, las tarifas del ISR, subsidio y el Crédito al Salario de acuerdo al fundamento de la Ley del ISR 2000, artículos 113, 114 y 115 vigentes al 31 de diciembre de 2000, a los sueldos y salarios¹²² que se estimaron percibieron los trabajadores y se determinan los siguientes resultados.

¹²² “Retribución en dinero o especie que una unidad económica paga a sus trabajadores como contraprestación del servicio de trabajo realizado durante el periodo contable. Comprende los sueldos y salarios. Incluye también las bonificaciones y retribuciones por horas extras, primas, dietas, aguinaldos, gratificaciones de fin de año y cualquier otra forma de pago, antes de efectuarse descuento alguno, bien sea por contribución a la seguridad social, por impuestos retenidos u otras deducciones.”



Cuadro No. 47
Recaudación potencial mensual del ISR sobre los Informales que son patrones y trabajadores y empleados por cuenta propia por rango de ingreso Suponiendo Régimen Salarios (pesos)

Nivel	No.	Ingreso	Impuesto	Subsidio	CAS	Recaudación	Ahorro
No.	Personas	máximo	Artículo 113	Artículo 114	Artículo 115	Potencial	fiscal
1	519,248	439.19	3,938,578	1,476,966	187,111,017		184,649,405
2	8,490,082	3,727.68	1,382,363,687	532,405,631	3,035,670,755		2,185,712,699
3	1,376,208	6,551.06	756,936,396	342,701,242	375,014,711	40,637,260	1,416,817
4	169,322	7,615.32	147,378,453	79,008,615	26,652,975	41,716,860	
5	193,346	9,117.62	230,643,541	112,789,041	30,434,593	87,419,904	
6	460,209	18,388.92	1,202,619,941	505,176,555	72,441,498	625,001,886	
7	145,686		1,472,290,462	414,637,156	22,932,432	1,034,720,872	
Suma	11,354,101		5,196,171,058	1,988,195,206	3,750,257,981	1,829,496,782	2,371,778,921

Fuente: Tamaño del Sector Informal y su Potencial de Recaudación en México, pág. 35, Universidad Autónoma de Nuevo León. Año 2000.

Entonces, observamos que en la recaudación potencial por 11,354,101 trabajadores en el sector informal dejaron de aportar a la SHCP 1,829.49 millones de pesos (mdp) y que, a su vez, este mismo número de trabajadores no considerados por el erario representan un ahorro fiscal de 2,371.77 millones de pesos. Si el 79.4% de los trabajadores percibe un sueldo menor a \$3,727.68, esta proporción representa un ahorro para la hacienda, ya que el gobierno deja de otorgar esta partida mediante el acreditamiento del crédito al salario contra el pago del ISR retenido por el empleador o el impuesto propio del contribuyente.¹²³

¹²³ Al ejercicio fiscal de 2008 es aplicable el subsidio para el empleo.



Hay que recordar que la seguridad social son aportaciones en las que participan el trabajador, el empleador y el estado. A lo anterior habrá que sumar la partida correspondiente a las aportaciones de seguridad social que el empleador deja otorgar por cada uno de los trabajadores al IMSS, además del ahorro que también el gobierno realiza al no erogar la aportación correspondiente.

3.2.6 Acciones para combatir la informalidad

La economía informal es un problema de estado, de empresarios, de académicos y de ciudadanos, y porque involucra a todos, debemos darle la seriedad que implica. Enfrentar con decisión el abatimiento de la economía subterránea en el país, es prioridad para los todos los gobernados, ya que es uno de los principales puntos de evasión en el pago de impuestos, y que repercute con severo impacto en la economía formal.

Aunque el sector informal ha sido uno los puntos a combatir que se ha señalado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el ejecutivo tiene que asumir el compromiso de impulsar medidas que permitan incorporar a la economía informal a la formalidad, lo que representará un aumento importante en los recursos para el erario público. La economía informal concentra diversas en actividades como el comercio al por menor, los talleres de reparación, la construcción, los restaurantes, los taxis, los alimentos en la vía pública y los servicios profesionales



y al no aplicar una normatividad específica y aplicable a este sector, poco a poco la formalidad adquirirá más acciones para converger en la ilegalidad. Entonces, la medida de la economía informal, básicamente, tiene una alta probabilidad de no estar registrada en la SHCP.

Actualmente, el gobierno federal ha propuesto, como parte de su administración tributaria y para facilitar el cumplimiento y combatir con mayor efectividad la evasión y la elusión fiscal, una forma distinta de fiscalizar al contribuyente. Se trata de una nueva ley, llamada Ley de Impuesto a los Depósitos en Efectivo (LIDE). La Ley del IDE está vigente a partir del 1° de julio de 2008. Con la aplicación de esta ley, el gravamen de 2% se cobrará sobre el monto de depósitos mensuales en efectivo que exceda de \$25,000 mensuales. Cabe mencionar que un individuo con depósitos mensuales superiores de \$25,000 que sean identificados sin justificar el origen fiscal del excedente, en el momento en que ejecute el hecho generador, depósito del efectivo en su banco, pagará el impuesto en el acto. De esta manera, la acción del sistema financiero se convierte en fiscalizadora de la autoridad, puesto que observa a aquellas personas que, aunque no sean contribuyentes para la hacienda pública, deberán pagar el impuesto, dado que se presume, el depósito puede derivar de actividades realizadas en la economía informal [SHCP, 081/2007].



3.3 Costo fiscal de los incentivos fiscales

3.3.1 Administración pública

El presupuesto de egresos es el documento presupuestario que prepara el ejecutivo anualmente y contempla los aspectos económicos del país, “la cual agrupa a las previsiones de gasto social en función de su naturaleza económica y objeto, en erogaciones corrientes, inversión física, inversión financiera, otras erogaciones de capital, subsidios¹²⁴, transferencias, ayudas, participaciones y aportaciones federales”¹²⁵ [Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria 2008, artículo 28 fracción III]. Para efectos de nuestro estudio, en este capítulo analizamos lo relativo a subsidios.

El presidente de los Estados Unidos Mexicanos presenta al Congreso de la Unión, un informe sobre los avances físicos y financieros de todos los programas y proyectos que se hayan aprobado en el presupuesto de egresos en el ejercicio fiscal aplicable con relación a los objetivos planteados en el PND y los programas definidos. [Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria 2008, artículo 42]. Así mismo, detalla y justifica las nuevas propuestas en materia de

¹²⁴ Véase Capítulo 3.1

¹²⁵ “Son los recursos que la Federación que traslada a los Estados (incluido el Distrito Federal) y Municipios, reciben la mayor parte de los recursos de la Federación a través de las Participaciones Federales (ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación) y de Fondos de Aportaciones Federales” (ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación) [Véase Cámara de Diputados, 2002:4].



gastos fiscales¹²⁶, además de señalar las correspondientes opciones de fuentes de recursos para llevarlas a cabo¹²⁷.

“Los beneficios fiscales¹²⁸ (o gastos fiscales¹²⁹) son una de las figuras más controvertidas en la hacienda pública en relación con la utilidad en la consecución de los objetivos para los que se crean, puesto que el fundamento último de su empleo reside en que la alteración que producen en el principio de equidad impositiva quede suficientemente justificada con el logro del objetivo económico que con ellos se persiga, pero no existen suficientes estudios empíricos que avalen o rebatan las teorías relativas a la inequidad con respecto a los incentivos fiscales” [Fernández, 2005:92]. Se requiere de una buena administración tanto en el diseño como en la aplicación de los incentivos fiscales. En México, como en la

¹²⁶ Véase presupuesto de gastos fiscales.

¹²⁷ “Toda Iniciativa en materia fiscal, incluyendo aquellas que se presenten para cubrir el PEF ejercicio fiscal vigente, deberá incluir en su exposición de motivos el impacto recaudatorio de cada una de las medidas propuestas. Así mismo, en cada una de las explicaciones establecidas en dicha exposición de motivos se deberá incluir claramente el artículo del ordenamiento de que se trate en el cual se llevarían a cabo las reformas. El Ejecutivo Federal cuando envíe la iniciativa de reforma para efectos fiscales al Congreso de la Unión en la exposición de motivos de la iniciativa se observará lo siguiente:

1. Que se otorgue certidumbre jurídica a los contribuyentes;
2. Que el pago de los impuestos sea sencillo y asequible;
3. Que el monto a recaudar sea mayor que el costo de su recaudación y fiscalización, y
4. Que las contribuciones sean estables para las finanzas públicas” [artículo 31, LIF 2008].

¹²⁸ “Los estímulos fiscales y las facilidades que prevea la iniciativa de la LIF del ejercicio fiscal vigente se otorgarán con base en criterios de eficiencia económica, no discriminación, temporalidad definida y progresividad. Para el otorgamiento deberá tomarse en cuenta si los objetivos pretendidos pudiesen alcanzarse de mejor manera con la política de gasto. Las facilidades y los estímulos se autorizarán en la Ley de Ingresos de la Federación. Los costos para las finanzas públicas de las facilidades administrativas y los estímulos fiscales se especificarán en el presupuesto de gastos fiscales” [artículo 26, LIF 2008].

¹²⁹ Los gastos fiscales se refieren al costo de oportunidad en el que incurre el fisco federal, como resultado de mantener un régimen fiscal complejo y diferenciado. [Véase, Centro de Estudios de Finanzas Públicas cefp/024/2005].



mayor parte de los países de economías emergentes¹³⁰, se requiere de un nivel de eficiencia pública administrativa¹³¹. En las palabras de Gustavo Merino [2001:166], la falta de claridad en la asignación de potestades tributarias, en las tres formas de gobierno, federal, estatal y municipal, tiene efectos sobre la efectividad del gasto¹³² y la prestación de servicios públicos. Ante el sujeto pasivo (contribuyente), las políticas públicas no se definen, ni los servicios públicos necesariamente se prestan por la autoridad, por quien tiene mejor información sobre las preferencias y necesidades locales. Por ejemplo, “en la mayoría de los estados de la república mexicana carecen del incentivo para imponer tributos, excepto los impuestos

¹³⁰ El elemento más importante de la definición de economía emergente es la fuerza de sus instituciones económicas y políticas, como el estado de derecho, la existencia de controles regulatorios y la ejecución de los contratos. Se sitúan en regiones que están cambiando de un sistema basado en relaciones informales a sistemas más formales dotados de reglas transparentes que se aplican de forma homogénea a todos los participantes del mercado. [Nichols, Universidad de Pensylvania, Publicado 19 de Marzo de 2008].

<http://wharton.universia.net/index.cfm?fa=viewArticle&id=1487> Fecha consulta, 1° de abril de 2008.

¹³¹ El estado mexicano tiene grandes deficiencias administrativas. La importancia de “mejores prácticas de gobierno” es un factor determinante del desarrollo económico y social de los países. Los estados más desarrollados como son los países bálticos, el Reino Unido, los Estados Unidos, Japón y Chile, entre otros, se caracterizan por tener gobiernos institucionalizados y contar con políticos y funcionarios que, en general, muestran un alto nivel ético y profesional. Por otra parte, se observa que los países menos desarrollados de África y América Latina, tienen prácticas de gobierno deficientes en términos de eficacia, equidad, competencia profesional y transparencia. En el caso de nuestro país, hemos pagado un costo muy elevado en términos económicos y sociales por algunas de las “malas prácticas de gobierno” en el sector público, que han originado el estancamiento económico y social y las repetidas crisis de las últimas tres décadas. Las consecuencias han sido, en muchos casos, graves y, en ocasiones, drásticas como sucedió el 19 de diciembre de 1994. [Véase Mendoza, 2006], <http://portal.imcp.org.mx/content/view/3725/196/>, Fecha Consulta: 4/04/2008

¹³² El glosario de términos de Finanzas y Deuda, define a la administración del gasto público como el “conjunto articulado de procesos que van desde la planeación y programación del gasto público, hasta su ejercicio, control y evaluación. Abarca los egresos por concepto de gasto corriente, inversión pública física e inversión financiera, así como pago de pasivos o deuda pública contraídos por el gobierno federal, los organismos, empresas y fideicomisos públicos; y a la administración presupuestaria como la rama de la administración pública que tiene por objeto la programación, organización, aplicación y control de la recaudación, ejercicio y evaluación de los fondos públicos” [Véase <http://www.indetec.gob.mx/e-financiero>, Fecha de consulta 3 de Abril de 2008].



estatales, conferidos por su propia Ley de Ingresos, que de manera anual se promulga y pública, porque tienen muy poco control sobre la forma en que gastan el dinero” [World Bank, Giugale, 2000:55-59]. Asimismo, se vuelve más difícil atribuir responsabilidades por el desempeño en la prestación de los servicios entre las autoridades relevantes, que demanda el uso racional de los recursos materiales y financieros, su prudente y más óptima colocación en las entidades económicas bajo criterios cuantificables y claramente expuestos.

Una actitud importante para otorgar los incentivos fiscales, es contar con administradores expertos y con suficiente experiencia, a los que se les han asignado facultades discrecionales¹³³ para aplicar las disposiciones según su criterio de acuerdo con las necesidades de desarrollo, además de desempeñar satisfactoriamente las difíciles funciones que implican el otorgamiento de los incentivos, su vigilancia, y una revisión del funcionamiento y aplicabilidad de la ley¹³⁴.

¹³³ Rafael Martínez Morales, comenta en su obra Diccionario Jurídico General [2006] las diferentes clases de facultades discrecionales.

1. “La Facultad Discrecional Libre que consiste en que el órgano puede o no realizar la actividad que le está permitiendo la ley, existiendo una total libertad para actuar o no y también para determinar el sentido y alcance de la declaración unilateral de voluntad. Ejemplo: nombramientos, actos en las relaciones diplomáticas, etc.
2. La Facultad Discrecional Obligatoria que consiste en que el funcionario o empleado público tiene que actuar en uno u otro sentido pero no puede abstenerse de emitir el acto, y
3. La Facultad Discrecional Técnica que consiste en que los entes gubernamentales tienen libertad para seleccionar los mecanismos idóneos para llevar a cabo sus tareas de naturaleza científica o técnica”

¹³⁴ Véase a Miguel S. Marienhoff [1990:413-426]. El autor manifiesta que un ejemplo del acto administrativo discrecional, sería que “Una norma legislativa faculte al poder ejecutivo para eximir de ciertos impuestos, por determinado lapso, a los industriales que aumenten su producción por lo



Por lo anterior, “la responsabilidad de determinar la política y de otorgar los beneficios fiscales, es saludable que recaiga, al menos en una parte, en organismos externos a la administración fiscal regular” [Heller, Kauffman, 1965:25-34], sin que implique una modificación al sistema impositivo de recaudación, de manera que la fiscalización pueda ser realizada a efecto de comprobar la legislación vigente y la aplicación de los incentivos fiscales. De esta manera cuando la autoridad ejerza sus facultades de comprobación, pueda entonces:

1. Conocer los incentivos fiscales vigentes, duración y los contribuyentes a los que aplica.
2. Determinar los sectores económicos o sociales a los que benefician y evaluar si los objetivos que se persiguen están definidos de manera clara y precisa y además, se pueden expresar en términos cuantitativos.
3. El costo social de su empleo y los costos administrativos que generan al hacer más complejos los sistemas fiscales.

menos en un cincuenta por ciento de artículos de consumo considerados críticos y a los destinados a la defensa nacional, va de suyo que el poder ejecutivo, ante el pedido de exención de impuestos que formule un industrial queda facultado para determinar que artículos de consumo se consideraran para dichos efectos como críticos y/o destinados a la defensa nacional, si el industrial que solicita la exención aumento o no su producción en la proporción requerida por la ley. Por lo tanto un acto administrativo discrecional tiende a satisfacer los fines de la ley, como lo es el interés público; la discrecionalidad si bien también goza de libertad, también lo es que esa libertad esta limitada por un fin, que es la satisfacción de los intereses públicos que marca la ley.



El establecimiento de un organismo independiente facilita una mayor participación de funcionarios con una mayor diversidad de conocimientos técnicos, como economistas, contadores, actuarios, abogados, de ingenieros en la fase de planeación y ejecución del programa de incentivos, de la que se presentaría si las principales funciones de política y administración se dejaran solamente a los administradores económicos del sector interno del estado.¹³⁵ Este sistema de organización puede resultar el medio más apropiado de asegurar que los incentivos fiscales responden a las condiciones económicas cambiantes y a los objetivos de desarrollo¹³⁶ propuestos, de manera que su aplicación replique en un ambiente de crecimiento.

¹³⁵ A los efectos la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción [2007, artículo 2] dice que se entenderá por “funcionario público:

- a) Toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un Estado parte, ya sea designado o elegido, permanente o temporal, remunerado u honorario, sea cual sea la antigüedad de esa persona en el cargo;
- b) Toda otra persona que desempeñe una función pública, incluso para un organismo público o una empresa pública, o que preste un servicio público, según se defina en el derecho interno del Estado parte y se aplique en la esfera pertinente del ordenamiento jurídico de ese Estado Parte;
- c) Toda otra persona definida como “funcionario público” en el derecho interno de un Estado Parte. No obstante, a los efectos de algunas medidas específicas incluidas en el capítulo II de la Convención, podrá entenderse por “funcionario público” toda persona que desempeñe una función pública o preste un servicio público según se defina en el derecho interno del Estado Parte y se aplique en la esfera pertinente del ordenamiento jurídico de ese Estado Parte”;

¹³⁶ Véase Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012. Dos de los objetivos nacionales propuestos por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa, son: 1) Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida, y 2) Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas [Diario Oficial de la Federación, 31/05/2007, 4ª Sección].



3.3.2. Costos fiscales

La administración de los ingresos tributarios se torna difícil para la hacienda pública debido a que el sistema impositivo¹³⁷ contempla muchas exenciones y tratamientos especiales en las leyes federales y la capacidad recaudatoria aún no contempla la eficiencia de recaudación y fiscalización. Un ejemplo se manifestó con la propuesta de reforma en materia de IVA al inicio de sexenio del expresidente Vicente Fox Quezada [2000, 2006]. La propuesta de reforma que se presentó al Congreso de la Unión fue eliminar varias exenciones y en particular, establecer una tasa de IVA a medicinas y alimentos, igual a la tasa general del 15 por ciento. A cambio de esto se ofreció un mecanismo de transferencias en efectivo para compensar a las familias en los grupos de ingresos más bajos, a través del programa gubernamental de combate a la pobreza denominado PROGRESA,¹³⁸ actualmente OPORTUNIDADES¹³⁹ [Obarzo, 2004]. Dichos

¹³⁷ Como parte del Derecho Tributario, rama del Derecho Administrativo, no está constituido únicamente por normas jurídicas, sino por un conjunto de principios que de acuerdo con Fritz Neumark, califica como precepto del deber ser. Ver Capítulo 1.

¹³⁸ Programa social para atender la pobreza extrema, preparado por el economista Santiago Levy y el demógrafo José Gómez de León. Estos dos reconocidos científicos sociales mexicanos crearon uno de los programas más exitosos para aliviar la pobreza. Levy (exdirector del IMSS). Gómez de León, (dirigió el CONAPO), fue primer coordinador nacional de PROGRESA. Levy era subsecretario de egresos de la SHCP en 1995 cuando el presidente Ernesto Zedillo le encargó el diseño. PROGRESA tenía dos componentes que rompían con la tradición de los programas sociales mexicanos: primero, el apoyo consistía en transferencias directas de dinero en lugar de la entrega de alimentos; segundo, requería que las personas en grupos vulnerables (mujeres embarazadas, madres lactantes y bebés) acudieran con regularidad a citas médicas [Véase <http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=3050>, fecha consulta 9/04/2008].



programas actualmente han repercutido en los ingresos presupuestarios del estado como un gasto público, ya que no se logró la propuesta reforma propuesta por el expresidente y aún permanecen los programas gubernamentales en el Presupuesto de Gastos Fiscales.

La estructura impositiva de México ha ido aumentando la recaudación de los impuestos indirectos.¹⁴⁰ No es así en la mayoría los países en desarrollo, en donde la recaudación se da básicamente de los ingresos y las ganancias de las personas y de las sociedades. Así entonces, cuando se observó en el senado la propuesta de incrementar la tasa impositiva en medicinas y alimentos, con la pertinencia de retribuir al sector más desfavorecido con los programas gubernamentales (OPORTUNIDADES o PROGESA), no sólo no se aprobó la propuesta sino que además, creó una nueva manera de recaudación, a través de flujo de efectivo.

“Calcular los costos y beneficios de las reformas fiscales, y su efecto en el nivel del PIB, sin incidir en el crecimiento a largo plazo; consolidar el proceso

¹³⁹ Oportunidades es un programa federal para el desarrollo humano de la población en pobreza extrema. Para lograrlo, brinda apoyos en educación, salud, nutrición e ingreso. En el programa participan la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Desarrollo Social, y los gobiernos estatales y municipales. *Ibidem*.

¹⁴⁰ “El IVA, por su alto grado de fiscalización, se ha convertido en uno de los instrumentos preferidos, de recaudación, de las haciendas públicas, España y Francia por ejemplo, y es que la tendencia actual, es liberar de Renta a las personas Físicas, atendiendo más la recaudación de impuestos indirectos como IVA. A la Administración tributaria le resulta más fácil fiscalizar y controlar a los retenedores del impuesto, que a los obligados a declarar” [Ramírez, 2004:17].



presupuestario mediante la adopción de reglas fiscales puede resultar útil, en la opinión de los autores, puesto que reducir los factores de rigidez presupuestaria¹⁴¹ debe pasar por mejorar la eficiencia del gasto oficial” [Alier, Clements 2007:2].

La SHCP presenta anualmente el Presupuesto de Gastos Fiscales (PGF), documento que muestra los montos estimados de los beneficios fiscales legislativos. Cabe hacer notar que el documento presentado por la autoridad indica algunas variables utilizadas para determinación de las mismas, pero no presenta la memoria de cálculo ni el desarrollo del método con todos los supuestos utilizados, por lo que se desconoce como se obtuvieron las cifras. La oportunidad de este documento refleja, lo que a la autoridad en materia financiera, ofrece a sus contribuyentes por concepto de exenciones, deducciones, acreditamientos y estímulos fiscales.

El PGF refiere información relativa en materia de lo que representan a la autoridad los incentivos fiscales respecto al PIB. Es observable que los estímulos que el gobierno federal propone en impuestos directos para el ejercicio 2007, proporcionalmente, representan un 58.17 % (integrado por ISRE e ISRPF, 1.87%

¹⁴¹ El gasto público propuesto para 2006 tuvo también como objetivo alentar un mayor crecimiento económico. Para ello, se buscó que el gasto público contribuyera a impulsar la inversión productiva ya sea directamente, mediante inversión en obra pública y adquisición de bienes de capital, o indirectamente, a través de mecanismos de participación pública y privada, con lo cual se incrementarán las posibilidades de producción y generación de empleos en la economía. Además, buscó continuar apoyando diversos programas gubernamentales que tienen por objeto impulsar el desarrollo laboral y empresarial, y contribuir con ello a elevar la competitividad y el crecimiento de la economía mexicana [SHCP, 2006:49-50].



y 1.26% respectivamente). Los impuestos indirectos (IVA, 1.94%) representan el 36.05% y los impuestos especiales (IEPS, ISAN, ISTUV, .19%) se ubican con un 3.54%. Los estímulos fiscales (.12%) apenas con 2.24% del total con respecto a PIB, siendo éste de un 5.38% [Cuadro No. 34].

Si consideramos que se utilizó un PIB de 9,809,200 millones de pesos para 2007, la participación de los incentivos fiscales en la actividad económica parecería ser de positiva a menos positiva. De acuerdo con las cifras y datos proporcionados, la perspectiva es sólo para ISR 296,090.8 millones de pesos de incentivos fiscales derramados en los contribuyentes, que están en posibilidad de aprovechar estos beneficios fiscales. Ahora, la partida que se presenta en el renglón específico de estímulos fiscales, el porcentual, si se traduce a pesos nos lleva a la partida de 11,771.04 millones de pesos, incentivos fiscales que también se otorgan a los contribuyentes que pueden tomar dichos beneficios fiscales.

3.3.3 Distribución de la carga fiscal

De acuerdo con la Ley de Ingresos y los impuestos que determina el congreso para recaudar, en la generalidad está determinada por el ISR como el impuesto de mayor recaudación, ya que aporta más de 45% del total y es el impuesto al que son susceptibles todos los contribuyentes. Poco más de 90% de la recaudación tributaria la conforman el ISR, el IVA y el IEPS.



Cuadro No. 48
Tabla Recaudación Tributaria Observada
(millones de pesos)

Concepto	2000	(%)	2002	(%)	2004	(%)
ISR	258,754.2	44.5	318,380.3	43.7	345,217.5	45.1
Empresas y resto	153,223.0	26.3	167,905.1	23.1	162,401.8	23.9
Asalariados	105,531.2	18.1	150,475.2	20.7	182,815.7	21.2
IVA	189,605.9	32.6	218,441.7	30.0	285,022.7	37.3
IEPS	81,544.1	14.0	136,257.2	18.7	85,245.0	11.2
Importación	32,861.4	5.6	27,233.0	3.7	29,521.0	3.9
Tenencia	8,437.4	1.5	11,747.4	1.6	13,007.8	1.7
ISAN	4,618.7	0.8	4,572.4	0.6	5,086.6	0.7
Otros	5,881.6	1.0	11,651.7	1.6	1,503.0	0.2
Total*	581,703.3	100.0	728,283.7	100.0	764,603.6	100.0

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000, 2002 y 2004.
Distribución del Pago de Impuestos y Recepción del Gasto Público pp. 293
www.Indetec.gob.mx

Lamentablemente no se encuentra información relativa a ejercicios fiscales recientes. Los datos más cercanos a la actualidad son las del ejercicio 2004; el materia de recaudación de IVA, este representa el 37.3%, tan sólo 7.8 dígitos por ciento abajo debajo de ISR. Ahora, subrayar, es adecuado que en materia de recaudación el IVA ha cobrado un porcentual importante en los periodos de 2000 a 2004. A partir de 2002, el IVA se recauda en función bajo de efectivo, lo cual se ha convertido, para el gobierno federal, en una ventaja para su recaudación, puesto que la recaudación está en función a lo cobrado por los contribuyentes.



Veamos esta situación. La Ley de Ingresos de la Federación (LIF) 2004, considera una percepción en materia de ISR de 346,209.9 millones de pesos y para IVA de 271,614.9 millones de pesos. Si revisamos los montos de la recaudación observada a 2004, se determinan diferencias negativas. Para efectos de IVA se recaudaron 285,022.7 millones de pesos [Cuadro No. 48], en tanto que en LIF se observa una cantidad esperada menor con respecto a la recaudación. Siguiendo con la lógica de las cifras, es evidente que la recaudación es eficiente, por lo menos en el impuesto determinado con base al flujo de efectivo.

La comparabilidad de los ingresos fiscales es útil si enfrentamos las cifras de los ingresos tributarios, 820,550.5 millones de pesos, con respecto al monto de los ingresos presupuestarios, 1, 650,505.1 millones de pesos. La percepción de los ingresos tributarios y la totalidad de los ingresos fiscales está representada por el 40.5% para el mismo año [Cuadro No. 49].

En lo que se refiere a ISR, 346,209.9 millones de pesos, la proporción con respecto al ingreso fiscal es del 21% y en cuanto al IVA, 271,614.9 millones de pesos, lo cual representa un 16.5% el impuesto al consumo que percibe el estado. En cambio, el impuesto que promueve la inversión está orientado escasamente en un 21%, es decir, ni siquiera está representado por una cuarta parte el ingreso del estado por los impuestos directos.



Cuadro No. 49
Participación de los Ingresos Tributarios en los Ingresos Presupuestarios
(porcentaje)

Año	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
%	35.4	37.7	43.8	45.4	43.7	44.6	44.4	42.4	40.5	40.7	42.6

Fuente: Elaborado por el CEFEP de la H. Cámara de Diputados, con base en datos de Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995 - 2005 y LI 2006.

Si aplicamos el razonamiento anterior a los estímulos fiscales, se entiende por qué no han consolidado su posición como un incentivo fiscal, ya que éstos “se obtienen a inversión pasada, sus reglas contienen aún elementos de incertidumbre en cuanto a su obtención y a la posibilidad de aplicarlos, son percibidos principalmente como un premio por haber invertido” [Rodríguez, 2007:13].

La presión fiscal legal impuesta sobre los beneficios nacionales debería valorarse utilizando medidas cuantitativas e información cualitativa, teniendo en cuenta las disposiciones legales principales y los efectos de las estrategias de planificación fiscal empleadas normalmente por empresas de capital nacional y extranjero (por ejemplo, subcapitalización, precios de transferencia fijados en condiciones justas de mercado) para reducir la presión fiscal del país anfitrión. Deberían ponderarse también los costos de cumplimiento derivados de la excesiva complejidad y de la falta de transparencia y previsibilidad [OCDE, 2006:48].



Por varios años, se ha hecho referencia a la llamada “Reforma Fiscal” que México necesita. Las diferentes administraciones presidenciales, han realizado varios intentos en proponer esta reforma, integrando a ella las diversas necesidades que el país requiere en materia tributaria, laboral y energética. Entre los puntos de la reforma fiscal, se ha comentado la necesidad de elevar los niveles de recaudación en México, ya que éstos son muy bajos con relación al PIB, aun comparando a México con los países miembros de la OCDE. “Existen varios factores que inciden en la aminoración de la recaudación tales como la evasión de impuestos, la defraudación fiscal, la amplitud del sector informal, los regímenes preferenciales, el comercio electrónico, la globalización económica y la ineficacia en la gestión y cobro del tributo” [Ríos 2002:110-128].

En ese mismo sentido, la política fiscal ante las negociaciones de la reforma hacendaria, los especialistas afirmaron que la política monetaria que se está aplicando no representa un freno para la economía ni tampoco la incertidumbre política interna. Sin embargo, la economía mexicana decrecerá del 3.03 a 2.98 por ciento para 2007. Incluso, para 2008 el panorama tampoco era favorable, se consideraba un crecimiento de 3.59% a 3.39% [Véase Banco de México, 2007].

Por lo anterior, si observamos el Cuadro no. 48, muestra que la recaudación de del IVA para el ejercicio fiscal 2004 superó la partida estimada en la Ley de



Ingresos, para éstos efectos la recaudación en impuestos con base al flujo de efectivo ha mejorado, puesto que se recaudó más de lo estimado; la recaudación ha cobrado suma importancia para el erario, puesto que los ingresos tributarios representan un porcentaje del 40.5% de los ingresos presupuestarios, partida importante en cuanto al flujo de efectivo para el país.

3.3.4 Créditos fiscales otorgados por el SAT en 2007 y 2005

El presente apartado está comentado en relación No. De Oficio 400-SAT-2008-0052 que emitió el 24 de marzo de 2008 el SAT [Cuadro No. 50]. La autoridad rindió el informe al Congreso de la Unión y entregó el documento formal que libera a ciertos contribuyentes de pagar créditos fiscales que fueron impuestos por ésta, una vez que ejerció sus facultades de comprobación, después de una visita domiciliaria. La Ley de Ingresos faculta, en su artículo 15, a las autoridades fiscales para cancelar aquellos créditos que pueden ser considerados para efectos de ley como un costo fiscal, una vez determinados los créditos como imposibilidad práctica de cobro.¹⁴²

¹⁴² “Se considera que existe imposibilidad práctica de cobro, entre otras causas, cuando los deudores no tengan bienes embargables, el deudor hubiera fallecido o desaparecido sin dejar bienes a su nombre o cuando por sentencia firme hubiera sido declarado en quiebra. Para que un crédito se considere incosteable, la autoridad fiscal evaluará el monto del crédito, costo de las acciones de recuperación, antigüedad del crédito y probabilidad de cobro del mismo.

La junta de gobierno del SAT, evaluará el tipo de casos en que procederá la cancelación de los créditos. La SHCP entregará un informe detallado a congreso de la unión, que deberá ser enviado a más tardar el treinta y uno de octubre de 2007, de las personas físicas y personas morales que hayan sido sujetas a la aplicación de esta disposición y los procesos deliberativos de la junta de



Cuadro No. 50
Resultados de la Cancelación Masiva de Créditos 2007
(millones de pesos)

Créditos Cancelados	Número	%	Importe	%
Por imposibilidad práctica de cobro	156,943	21.65	6,473	8.8
Por fallecidos	1,594	0.2	203	0.3
Por no identificados	152,349	21.4	6,270	8.5
Por incosteabilidad	557,683	78.4	67,487	91.2
Antigüedad mayor a 8 años	181,304	25.5	58,739	79.4
Antigüedad entre 3 y 8 años y costo de recuperación menor a \$11,500	376,379	52.9	8,748	11.8
Total	711,626	100 %	73,960	100 %

Fuente: Sistema Integral de Recaudación - Subsistema de Cobranza

El SAT, tiene un récord de créditos fiscales acumulados en los años 2004, 2005, 2006 y hasta el tercer trimestre de 2007. El número de créditos al tercer trimestre de 2007 fue de 2, 063,553 y el importe que representaba era superior a los 578 mil millones de pesos. De esta partida acumulada durante 2007, la autoridad ejerce sus facultades discrecionales y cancela 711,626 créditos fiscales, lo cual asciende a \$73,960.4. "El 91.2% del total del monto cancelado, correspondió a las cancelaciones por incosteabilidad, mientras que el 8.8% se canceló por concepto de imposibilidad práctica de cobro. Entre las causas de la imposibilidad práctica de cobro, los créditos no identificados alcanzó el 8.5% de dicho monto, y el resto correspondió a créditos asociados a contribuyentes fallecidos. En el rubro

gobierno del SAT para determinar los casos de incosteabilidad o imposibilidad de cobro [Véase Ley de Ingresos de la Federación, 2007, artículo 15].



incosteabilidad, el 79.4% correspondió a créditos con una antigüedad mayor a 8 años y el 11.8% a créditos con antigüedad entre 3 y 8 años, cuyo monto estimado era inferior a \$11,500 pesos.”

A solicitud del artículo 15, Ley de Ingresos vigente a 2007, se establece que el informe deberá rendir los datos detallados de sector, actividad, tipo de contribuyente y porcentaje de cancelación. Lo interesante de este cuadro es que los sectores manufacturero, comercio, restaurantes y hoteles, y servicios financieros tienen un porcentual superior al 20% sobre el importe de la cartera al tercer trimestre de 2007. Los servicios comunales, sociales y personales, y otros, aunque figuran con una partida alta, porcentualmente no es superior de 8 dígitos, sin embargo, el concepto de otros, posee un porcentaje representativo sobre la partida que se cancela, es decir, los sectores más altos que integran el 12.8% de los créditos cancelados están integrados por sector manufacturero con 1.82%; comercio, restaurantes y hoteles 3.12%; servicios financieros 1.79%; otros 3%; y los demás sectores suman 3.04% [Cuadro No. 51].

Continuando con la idea sobre costos fiscales, ¿es necesario apoyar a sectores económicos como el sector financiero, comercio, restaurantes y hoteles al otorgarles el beneficio de una condonación fiscal, después de mostrarse como contribuyentes incumplidos? Además, ¿para qué encerrar partidas de créditos fiscales en un concepto de otros sectores?



Cuadro No. 51
Créditos Cancelados por Sector-Actividad Económica. 2007

Sector	Cartera 3er Trimestre 2007		Créditos Cancelados LIF 2007		Porcentaje de Cancelación	
	Cantidad	Importe	Cantidad	Importe	Cantidad	Importe
Agricultura, ganadería y pesca	42,964	6,904	8,626	761	20.1	11.0
Minería y petróleo	6,937	2,607	1,845	323	26.6	12.4
Industria manufacturera	238,764	123,908	65,932	10,533	27.6	8.5
Electricidad, gas natural y agua potable	2,372	23,665	382	982	16.1	4.1
Construcción	113,911	41,034	33,693	7,296	29.6	19.8
Comercio, restaurantes y hoteles	522,324	129,063	156,486	18,056	30.0	14.0
Transporte, comunicaciones y agencias de viaje	104,998	35,076	30,383	3,460	28.9	9.9
Servicios financieros, inmobiliarios y profesionales	333,920	126,858	99,461	10,382	29.8	8.2
Servicios comunales, sociales y personales	274,792	45,265	108,962	4,790	39.7	10.6
Otros	422,571	44,227	205,856	17,377	48.7	39.3
Total	2,063,553	578,607	711,626	73,960	34.5 %	12.8 %

Fuente: Sistema Integral de Recaudación-Subsistema de Cobranza

Siguiendo con la lógica de análisis, sobre los créditos acumulados al tercer trimestre de 2007, el 47.87% pertenecen a personas morales, el 35.04% a personas físicas y el 17.09% a contribuyentes no localizados. Si el porcentual se sustantiva a las personas morales, les corresponde el 81.70% de la partida acumulada a la misma fecha, a las personas físicas el 14.09% y a los contribuyentes no localizados les corresponde el 4.20% sobre el total. Del porcentaje de cancelación aplicado a 2007, el 9.27% fue a beneficio de las personas morales y el 2.42% a beneficio de las personas físicas. El diferencial es



de datos insuficientes para contribuyentes no localizados, le corresponde un porcentual del 1.08%.

Cuadro No. 52
Créditos Cancelados por Tipo de Contribuyente
(millones de pesos)

	Cartera 3er Trimestre 2007		Créditos Cancelados LIF 2007		Porcentaje de Cancelación	
	Cantidad	Importe	Cantidad	Importe	Cantidad	Importe
Personas Morales	987,734	472,739	238,955	53,660	24.2	11.4
Personas Físicas	723,105	81,552	320,322	14,030	44.3	17.2
Datos Insuficientes que permitan su identificación	352,714	24,316	152,349	6,270	43.2	25.8
Total	2,063,553	578,607	711,626	73,960	34.5 %	12.8 %

Fuente: Sistema Integral de Recaudación-Subsistema de Cobranza

Resulta importante regresar a los principios constitucionales de la equidad y la proporcionalidad. De la generalidad y obligatoriedad. Entonces cabe la pregunta, ¿cuáles fueron los parámetros para otorgar el beneficio fiscal de la condonación de créditos fiscales?, ¿por qué no ejercer el cobro antes de otorgar la condonación?, ¿cómo aplica la disposición de la condonación para los contribuyentes que cumplieron en tiempo y en forma?

Por otro lado, se estima una recaudación del nuevo impuesto al ejercicio 2008 del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) de aproximadamente 70,000 millones de pesos, según la Ley de Ingresos de la Federación 2008. ¿Cómo es que la SHCP, puede planear con eficacia su programa presupuestario, cuando en un



ejercicio no contempla un costo fiscal a través de la condonación de créditos fiscales por 73,960 millones de pesos y estima una recaudación potencial por el nuevo impuesto por un importe cercano? Parecería que la lógica presupuestaria está operando de manera inversa.

En la opinión del SAT, “el impacto del programa de cancelación de créditos fiscales ha sido positivo y se refleja en la depuración de créditos incobrables e incosteables que aumentará el valor real de recuperación, mejorará la capacidad de gestión, desde las labores de notificación, la ejecución y la recuperación de adeudos, obteniendo con esto la posibilidad de administrar con una mayor certeza los créditos, a partir de su valor real, lo cual servirá de plataforma para desarrollar nuevas estrategias de cobro, con mayor asertividad y eficacia” [SAT, 2008], sin duda así se reflejará en un futuro. Sin embargo, la posibilidad de reconocer el costo fiscal como un incentivo fiscal, resultaría mucho más ventajosa que ofrecer una condonación a contribuyentes que posiblemente fueron incumplidos o que evadieron o eludieron situaciones fiscales. Lo anterior implica en un doble costo fiscal para el erario: el primero, el invertir tiempo, sueldos y recursos al ejercer sus facultades de comprobación; y el segundo, al otorgarles a los contribuyentes visitados la remisión de deuda.

Créditos fiscales otorgados por el SAT en 2005



Los créditos fiscales no recuperados y las devoluciones de impuestos implican montos de recursos importantes que dejó de percibir el erario federal. Por ello, “resulta indispensable revisar, en el corto plazo, la legislación y las disposiciones normativas en la materia, así como la calidad de las demandas que se presentan y la responsabilidad de los servidores públicos en el seguimiento de los juicios”. Según la información que reporta la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en su informe de 2007 [Cuenta Pública, p.15-20], determina que la revisión efectuada tuvo como objetivo identificar las causas por las que se generan créditos fiscales y detectar en qué tipo de operaciones, sectores productivos o empresas se produce el mayor número y monto de éstos. De dicho examen se presentaron los resultados siguientes:

- 1) “De 2001 a 2005, el saldo de los créditos fiscales pasó de 27.9% de los ingresos ordinarios del Gobierno Federal al 35.1%.
- 2) Los créditos controvertidos equivalen al 40.3% de la cartera, y la recuperación de créditos fiscales que se obtuvo en 2005, por 8, 522,040.6 miles de pesos, representó el 1.7% de la cartera total.
- 3) Se determinó que 298 deudores acumularon 20,717 créditos fiscales (70 créditos en promedio). Asimismo, se detectaron 15 contribuyentes con más de 100 créditos fiscales cada uno y, de ellos, 6 registraron más de 300; se observó también, que un solo contribuyente acumuló 1,453 créditos. De lo anterior, se desprende que no existe un límite para la determinación de créditos fiscales y que ciertos contribuyentes han omitido sus obligaciones por un tiempo prolongado.
- 4) Por otra parte, se constató que 3 bancos concentraron 780 créditos por 28, 623,193.3 miles de pesos, y un solo banco registró 683 créditos por 24, 918,603.5 miles de pesos.



- 5) En el ramo de la construcción, 14 empresas con 235 créditos adeudaban 9, 880,860.0 miles de pesos, y las obligaciones que adeudaban 3 de ellas, con 57 créditos, equivalían al 40.7% de dicho monto.
- 6) 11 ingenios, con 739 créditos, adeudaban 8, 267,168.9 miles de pesos, y 4 de ellos concentraban más de la mitad de los créditos y montos mencionados.
- 7) En el ramo de transportes, 2 empresas registraron 1,060 créditos por 5, 779,737.7 miles de pesos.
- 8) En materia de entretenimiento y comunicaciones, 4 clubes de fútbol, con 79 créditos, adeudaban 2, 178,880.2 miles de pesos; una compañía editorial, con 40 créditos, debían 2, 675,476.0 miles de pesos; y 2 cadenas televisivas registraron créditos por 1, 521,821.2 miles de pesos.
- 9) Se detectaron contribuyentes con créditos fiscales que, en 2005, obtuvieron devoluciones de impuestos por parte del SAT.”

3.3.5 Devoluciones en efectivo de multas por corrección fiscal 2005

La información que reporta la Auditoría Superior de la Federación en su informe de 2007 [Cuenta Pública, p.15-20], muestra que se verificó que las devoluciones se determinarían, autorizarán, registrarán en la contabilidad y se presentarán en la cuenta pública, y se comprobó que las devoluciones por resoluciones jurídicas se realizarán de conformidad con la normativa, determinándose los resultados siguientes:

- 1) “La Administración del Centro Contable registró indebidamente 455,405.4 miles de pesos, en el rubro “Devoluciones en efectivo de multas por corrección fiscal”, de la Cuenta Pública 2005, reportados de esa manera por la Administración Central de Devoluciones y Compensaciones, aun cuando éstas correspondieron a devoluciones de IVA e ISR, entre otros conceptos; lo anterior se determinó como resultado de la revisión de 81 devoluciones por 465,344.3 miles de pesos.



- 2) La Administración Local de Recaudación del Norte del Distrito Federal pagó a un contribuyente 40.1 miles de pesos de intereses, debido a que emitió la resolución del IVA en forma extemporánea.
- 3) La Administración del Centro Contable registró 143 devoluciones no pagadas por 2,349.7 miles de pesos, reportadas en la Cuenta Pública por la Administración Central de Devoluciones y Compensaciones de la Administración General de Recaudación, así como 26 devoluciones no pagadas por 4,885.5 miles de pesos, reportadas también en el Estado Analítico de Ingresos.
- 4) La Administración Local de Grandes Contribuyentes del Norte de Distrito Federal, pagó a un contribuyente 1,995.3 miles de pesos, por aplicar un factor distinto de actualización e intereses”.

3.3.6 Recaudación de Ingresos por Derecho de Trámite Aduanero (DTA)

En materia del comercio exterior, el informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2006 y 2005 que rinde la Auditoría Superior de la Federación a la cuenta pública, expresa los resultados siguientes:

- 1) “Se verificó que el SAT registró indebidamente en el rubro de DTA, devoluciones en efectivo por 679,258.5 miles de pesos de contribuciones diferentes, las cuales fueron reclasificadas para su adecuación. Dicho monto representó el 97.2% del registrado en la Cuenta Pública de 2006 por 698,597.3 miles de pesos. Para el ejercicio fiscal 2005, las devoluciones de impuestos fueron 1, 220,176.4 miles de pesos, integradas por 10,185.2 miles de pesos de devoluciones virtuales, y 1, 209,991.2 miles de pesos de devoluciones en efectivo, que no corresponden a este derecho.
- 2) Comenta que el SAT no proporcionó la información sobre las memorias del cálculo para determinar el porcentaje del 92.0% de la contraprestación establecida en la regla 1.3.5 de la Segunda Resolución Miscelánea Reglas de Carácter General al Comercio Exterior para 2004, bajo el argumento de la carencia de facultades de la ASF según la resolución de la Controversia Constitucional



84/2004 [SCJN, 27/2007-J]. Esta es una facultad discrecional que no ha sido acotada por la autoridad. Para 2005 se registraron 3, 829,459.0 miles de pesos como ingresos ajenos. Dichos recursos son considerados como recursos privados de acuerdo a la controversia, éstos se manejan indebidamente en un fideicomiso público sin que la SHCP defina las reglas para su control, registro y presentación en la Cuenta Pública.

3) En los pedimentos de importación no se identifica ni se separa el importe correspondiente al IVA causado por las contraprestaciones previstas en el artículo 16 de la LA, lo que impide a importadores y exportadores acreditar y trasladar el impuesto al cumplimiento de su obligación fiscal.¹⁴³

4) El SAT concentra su información y el respaldo de la información fiscal y aduanera en un centro de datos denominado TRIARA¹⁴⁴, significando con ello un riesgo importante de pérdida total de información en caso de siniestro en el centro de datos.”

Con base en la revisión la ASF observó como se determinó, las bases de cálculo y la razonabilidad de los porcentajes de distribución de las contraprestaciones previstas en el artículo 16¹⁴⁵ de la LA, y se revisó que el porcentaje que le corresponde a la Federación se calculará, cobrará y enterará a la TF, y se presentará en la Cuenta Pública de conformidad con la normativa

¹⁴³ El IVA trasladado con motivo de la contraprestación se enterará conjuntamente ante las oficinas autorizadas. La Secretaría determinará mediante reglas, el por ciento que del total corresponde a los derechos, a los particulares y el IVA trasladado con motivo de la contraprestación [LA, Artículo 16, último párrafo].

¹⁴⁴ Es un centro de datos que cuenta con la última tecnología y las más altas medidas de seguridad, que surgen de una coinversión entre Telmex y Hewlett Packard. Ofrece los siguientes servicios: coubicación, almacenamiento y respaldo de información, monitoreo de sistemas, administración de sistemas y transmisión de audio y video vía Internet. El servicio está disponible para aquellos clientes de coubicación de Triara que requieren una solución de almacenamiento y respaldo de información. El servicio de almacenamiento y respaldo conecta su equipo de cómputo hacia el equipo de almacenamiento ubicado en el corazón del centro de datos. Coubicación es para las empresas que tienen su propio hardware y que requieren ubicar su equipo dentro de un centro de datos. Los equipos y aplicaciones instalados en el centro pueden ser administrados en forma remota o directamente en el centro de datos Triara en Apodaca, Nuevo León.

[Véase http://www.telmex.com/mx/empresa/cd_AlmacRespdolInfo.html, fecha consulta 10/04/2008]

¹⁴⁵ La secretaria determinará las cantidades que como contraprestación pagarán las personas que realicen las operaciones aduaneras a quienes presten estos servicios. Este pago, incluyendo el IVA trasladado con motivo de la contraprestación, se acreditará contra el monto de los Derecho de Trámite Aduanero a que se refieren los artículos 49 de la Ley Federal de Derechos y no podrá ser superior a los mencionados derechos, salvo en el caso de las contraprestaciones que se paguen con motivo del segundo reconocimiento. El acreditamiento a que se refiere este párrafo en ningún caso dará lugar a un saldo a favor acreditable contra otras operaciones, ni a devolución [Ley Aduanera, artículo 16, penúltimo párrafo].



aplicable, determinándose los resultados expuestos en el párrafos anteriores [Cuenta Pública 2008:16].

5) Las instituciones bancarias que recaudan contribuciones al comercio exterior realizaron movimientos en mayo, noviembre y diciembre de 2005 por 432,064.4 miles de pesos, sin la correspondiente afectación complementaria” [Cuenta Pública 2005:18].

Ahora bien, si analizamos en el inciso uno, las devoluciones aplicadas por las diferentes contribuciones a la cuenta del Derecho de Trámite Aduanero representan una salida de efectivo, partida importante para ser reclasificada para su adecuación, después del flujo de efectivo; con lo que respecta al inciso dos, el punto real es que deriva en la confusión, con respecto al porcentaje que le corresponde a cada una de las entidades, su determinación, cálculo y aplicación del impuesto, además de que repercute en la transparencia y en el manejo de recursos públicos; por lo que refiere el inciso tres, el impuesto se dispersa por no cumplir con el ordenamiento¹⁴⁶ de Ley de IVA. Finalmente, resultan aplicaciones sustantivas, que si bien la autoridad ha dejado la claridad en la legislación, es sencillamente la negligencia de la autoridad en la aplicabilidad de la ley o la normatividad interna de la entidad gubernamental que no cumple con los procedimientos establecidos.

¹⁴⁶ El artículo 1 de Ley de IVA, 2° p., reformado el 31 de diciembre de 1998, vigente al ejercicio fiscal 2008, comenta que el contribuyente trasladará dicho impuesto, en forma expresa y por separado, a las personas que adquieran los bienes, los usen o gocen temporalmente, o reciban los servicios. Se entenderá por traslado el impuesto el cobro o cargo que el contribuyente debe hacer a dichas personas de un monto equivalente al impuesto establecido en la ley, incluso cuando se retenga en los términos del artículos 1° A p 3°.



La referencia del inciso número cuatro es interesante, vale subrayar que invertir tiempo en el análisis de cifras relativas al costo que se realiza comparativamente a un prospecto de manejo interno para la salvaguarda y custodia de la información. Crear un departamento de tecnología de información, capacitar a los funcionarios, hacerlos competentes de forma que se asegure el procesamiento electrónico de la información, el resguardo de la base de datos y del equipo, así como del software y hardware que se manejen. Si situamos la base de datos que entrega la SHCP a TRIARA, en una contingencia, el costo fiscal por la recuperación de la información, sencillamente no se podría cuantificar. Independiente de ello queda el planteamiento, ¿para qué entregar la información fiscal de los contribuyentes a un tercero externo de la hacienda pública?

Debido a ello, estas debilidades representan un costo fiscal derivado de la normatividad interna que no ha sido establecida, o normatividad que no es aplicada al cien por ciento con la eficiencia adecuada, lo cual promueve la inseguridad jurídica a los demás contribuyentes. Dicha normatividad identifica que los procedimientos de control interno que no previenen ni detectan errores; de esta manera no puede detectarse las desviaciones que se presenten. Basta con fortalecer los procedimientos de control o adecuarlos para dar credibilidad y confianza en la aplicación de los recursos financieros que ingresan a la hacienda.



Los resultados que se reportan en la cuenta pública son una clara respuesta a la demanda de promover mejores prácticas de gobierno sustentadas en criterios de eficacia, eficiencia y economía; de continuar promoviendo la fiscalización que combata frontalmente la evasión, elusión y la corrupción; de avanzar en el proceso de una rendición de cuentas clara y transparente y, de la gestión gubernamental, en la aplicación de los recursos que pertenecen a los gobernados y que bien, antes de dejarlos en el renglón del gasto fiscal, aprovecharlo para ampliar las bases de promoción para los incentivos fiscales que verdaderamente coadyuven al crecimiento económico del país, de las empresas y por añadidura el de los trabajadores.

3.3.7 Comparativo internacional

Con la información presentada en antelación, resulta importante hacer un comparativo analítico, comentando algunas situaciones de los países que son miembros de la OCDE, observando la situación y cómo se presenta ésta en otros países, a efecto de comparar su comportamiento con nuestro país. Por ejemplo, en materia de recaudación, “la evolución de la recaudación como porcentaje del PIB en los países de la OCDE entre 1975 y 2000 se observó una tendencia alcista en la razón de impuestos a PIB [Anexo 3.3]. Sin embargo, el promedio no ponderado para la OCDE registró su nivel máximo de 36.6 por ciento en 2000, para luego descender a 36.3 por ciento en 2001 y 35.8 por ciento en 2003. No



obstante, la cifra de 35.9 para 2004 rompió la tendencia a la baja, posiblemente como reflejo de un crecimiento económico más vigoroso. A pesar de ésta posible interrupción en la tendencia reciente a la baja, entre 2000 y 2004, una serie de países experimentó grandes reducciones en sus razones de impuestos a PIB” [OCDE, Owens, 2006:4].

De acuerdo con la información que brinda la OCDE, la recaudación total de impuestos como porcentaje a PIB en México se ha incrementado, y esto ha sido de acuerdo al incremento que se observa en los países miembros. Evidentemente, no ha crecido en la misma proporción conforme al promedio ponderado en los países miembros, considerando que existen factores de país relativos a la infraestructura tecnológica, normatividad aplicable interna a los organismos y entidades públicas, capacitación de personal, además de los aspectos culturales, con lo cual la comparabilidad queda expuesta a ser sancionada. Sin embargo, motiva a buscar los mismos lineamientos para considerar el mismo nivel de homologación en la información.

Por lo que se refiere a los impuestos indirectos [Anexo 3.4], “La evidencia para los países de la OCDE sugiere que el IVA es menos costoso en su recaudación y recuperación que el impuesto al ingreso. Los costos de recaudación son significativamente menores en los casos en que el IVA tiene una estructura simplificada, con una sola tasa y un umbral alto, lo que lleva a costos más



bajos”¹⁴⁷. Sin embargo, los impuestos indirectos “inciden de forma más intensa sobre los pequeños comerciantes. Los costos para las empresas pequeñas y medianas, 2.6 por ciento de las ventas y para las grandes, 0.02 por ciento de las ventas” [Comisión de las Comunidades Europeas, 2004]. Por lo que los principios de proporcionalidad y equidad, difícilmente pueden aplicarse de manera adecuada.

“En contraste con la Unión Europea, Estados Unidos recauda más en impuestos al ingreso de las personas y a la propiedad, pero menos en impuestos al consumo. Japón presenta una situación igual a la de los Estados Unidos en términos de la baja proporción de impuestos al consumo, pero recauda mucho menos en impuestos al ingreso a las personas, compensándolo con mayores niveles de impuesto al ingreso de las empresas”. “Se observa diferencias sustanciales entre países en la proporción de los impuestos sobre la propiedad, en general, son más bajos en Europa continental que en otras regiones del mundo. Tales diferencias entre países se deben en parte a los cambios en las estructuras económicas, es decir, a los ciclos de negocios y la tasa de inflación” [OCDE, Owens, 2006:16].

¹⁴⁷ *Ibidem*, 16.



3.4 Evasión y elusión en las empresas mexicanas

El subcapítulo siguiente es preparado fundamentalmente en los documentos que preparó el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), previa solicitud del SAT, publicados recientemente en el mes de noviembre de 2006. La información es la que se refiere a la medición de la evasión fiscal en México. El SAT convocó a diversas universidades con la invitación No. ITP-011/2006, a la cual acudió esta universidad, presentado los documentos con respecto a las estimaciones relativas a la evasión y la elusión en México.

Estudiar la evasión y elusión en el país, es un concepto adherido a la investigación presente, debido a que se vincula con el costo fiscal de la autoridad hacendaria, puesto que representa partidas económicas que deja de percibir el sujeto activo. Durante muchos años el sistema político mexicano inhibió el desarrollo de instituciones autónomas con una buena capacidad de fiscalización. Algunos factores tales como la subordinación de la administración tributaria a la SHCP, la poca injerencia del poder legislativo y la propia estructura política del sistema, impedían el planteamiento de soluciones de recaudación rápida por sobre la fiscalización y equidad impositiva, por lo que en algunos años, México mantuvo una estructura tributaria extremadamente débil [Bergman 2000:18].



La eficacia de un sistema impositivo no depende únicamente de un exitoso sistema de promoción del desarrollo económico sino también de un aparato tributario eficaz, eficiente, objetivo, racional, bien administrado y libre de corrupción.

De acuerdo con el ordenamiento constitucional, artículo 89, fracción I, expresa la facultad y obligación del ejecutivo para promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Para dar cumplimiento al mandato constitucional, el presidente deberá mostrar cómo hacer aplicables las leyes. Podrá nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho y empleados superiores de hacienda de manera que coadyuve el cumplimiento de la legislación fiscal.

Por lo anterior, el SAT es un órgano desconcentrado de la SHCP que tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera, con el fin de que las personas físicas y morales:



1. Contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público;
2. De fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras;
3. De facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario; y
4. De generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria.

El 1° de julio de 1997, el SAT fue el órgano interno de la SHCP que reemplazó a la Subsecretaría de Ingresos en las atribuciones de determinación y recaudación de las contribuciones del ámbito federal. Con la creación del SAT se busca realizar de manera más eficiente las labores de recaudación de contribuciones federales, coordinación fiscal con entidades, representación de la federación en controversias fiscales, dirección de los servicios aduaneros y participación en la negociación de tratados internacionales en materia fiscal y aduanera, entre otras.

El SAT como un organismo desconcentrado de la SHCP cuenta con autonomía de gestión para la consecución de sus labores y autonomía técnica para dictar sus resoluciones. Con el propósito de conocer con mayor detalle los niveles de evasión fiscal, en el país, la SHCP, mediante el SAT publica anualmente estudios sobre la evasión fiscal [Ley del SAT, artículo 29], para así, entonces, promover la eficiencia del sistema recaudatorio.



3.4.1 Definición de conceptos

De acuerdo con el glosario de términos del informe tributario y de gestión emitido por el SAT 2007 define la evasión fiscal como “toda acción u omisión parcial o total, tendiente a reducir o retardar el cumplimiento de la obligación tributaria”; esta definición “trae aparejada una actitud del contribuyente frente a la capacidad del fisco para detectar y sancionar una conducta omisiva”. La elusión parte de “una posición del contribuyente frente a la norma fiscal en la que éste se aprovecha de las lagunas o de las imperfecciones de las leyes para disminuir o eliminar la carga fiscal del contribuyente” [Endo, *et. al.*, 2006:65-66]. La evasión y la elusión fiscal, por lo tanto, implican el no pago o la omisión del pago de los impuestos. Para perpetrarla, algunas veces, simplemente se deja de cumplir.

La evasión y la elusión no son conceptos únicos para determinar un importe no considerado en la recaudación. En la economía nacional, como parte de la recaudación que potencialmente se debería considerar que también está la economía informal, comentada con anterioridad, y considerada como aquellas actividades productivas¹⁴⁸ que deberían estar incluidas en el producto nacional,

¹⁴⁸ El glosario de términos INEGI, 2008, define la producción subterránea como “aquellas actividades que pueden ser productivas y legales, pero se ocultan deliberadamente de las autoridades públicas, ya sea para evitar el pago de impuestos, de contribuciones a la seguridad



siendo éste, la suma de todos los bienes y servicios finales producidos en el país, que en un periodo determinado son vendidos, pero no revendidos, a los precios que existen en el mercado. La participación de la economía informal denota un porcentaje significativo en la economía nacional puesto que impacta en la economía no observada en la totalidad de los ingresos fiscales.

En el Manual del Sistema de Cuentas Nacionales¹⁴⁹ 1993 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se proponen algunas conceptualizaciones. En ella prevalece el concepto del sector institucional de hogares¹⁵⁰, y a partir del tipo de ingreso familiar, o bien, sobre la base de otros criterios, que pueden ser de naturaleza económica, socioeconómica o geográfica, distingue el subsector formal e informal en la economía.

“El subsector informal¹⁵¹ puede describirse como un conjunto de unidades¹⁵² dedicadas a la producción de bienes o servicios, con la finalidad primordial de

social o para no tener que cumplir con procedimientos administrativos, estadísticos, al pago del salario mínimo, normas de seguridad o higiene, etc.”

¹⁴⁹ “Marco contable amplio, dentro del que pueden presentarse sistemáticamente los datos económicos de un país, en forma congruente para apoyar el análisis económico, la toma de decisiones y la formulación de políticas económicas y sociales”. *Ibidem*.

¹⁵⁰ El sector de hogares está constituido por todos los hogares residentes, quienes actúan como productores de mercado o para uso propio cuando son propietarios de empresas controladas directamente por alguno de los miembros del hogar, ya sea que lo hagan a título individual o en asociación con otras personas; tales empresas no deben actuar como una entidad jurídica separada del propio hogar [Véase Sistema Cuentas Nacionales México, 2007].

¹⁵¹ Definición internacional aprobada en la Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo realizada en Ginebra en enero de 1993. *Ibidem*.

¹⁵² Se caracterizan por funcionar con un bajo nivel de organización, con poca o ninguna división entre el trabajo y el capital en cuanto a factores de producción y a pequeña escala. Si existen las



generar empleo e ingreso para las personas implicadas”. En México, el subsector informal¹⁵³ se ubica entre:

- 1) Empleadores que perciben ingresos mixtos¹⁵⁴ y tienen asalariados en forma continua, y
- 2) Trabajadores por cuenta propia que perciben ingresos mixtos y, ocasionalmente, utilizan ayuda de familiares o emplean asalariados. Incluye a empresas informales por cuenta propia donde el propietario puede trabajar

relaciones laborales, se basan generalmente en el empleo ocasional, en el parentesco o en las relaciones personales y sociales y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales. *Ibidem.*

“Los activos fijos y los activos de otra clase utilizados no pertenecen a las unidades de producción sino a sus propietarios. Las unidades como tales no pueden realizar transacciones, ni intervenir en contratos con otras unidades, ni contraer pasivos en nombre propio. Los propietarios tienen que conseguir la financiación necesaria asumiendo ellos el riesgo y han de responsabilizarse, sin límite, de cualquier deuda u obligación contraída en el proceso de producción. En muchos casos resulta imposible distinguir entre los gastos correspondientes a la producción y los que corresponden al hogar”. *Ibidem.*

¹⁵³ El Subsector Informal se encuentra muy vinculado a la precariedad con que las actividades se llevan a cabo y a la falta de oportunidades en el mercado de trabajo. Conceptos tales como la economía oculta o subterránea y las actividades ilegales donde se encuadran la producción nacional, industrialización y distribución de enervantes y estupefacientes; la producción pirata de software, casetes y videos; la usura; la reventa de taquilla; las intervenciones quirúrgicas desautorizadas; el comercio y transporte de mercancías de contrabando, los lava autos, los vendedores y meseros a domicilio, los productores de comida casera, entre otros, así como la ocupación informal oculta tras la formal, como son los acomodadores de autos que trabajan a la puerta de discotecas, restaurantes, hoteles y oficinas públicas, dichas actividades no están medidos en el Sistema Cuentas Nacionales México, ni en las estadísticas de la balanza de pagos. *Ibidem.*

¹⁵⁴ Deriva como la fuente principal de recursos para el subconjunto de empresas que no están constituidas como sociedades de capital. Al ser propiedad de los hogares, donde los propietarios pueden trabajar en forma autónoma, el ingreso obtenido posee un componente no identificado por remuneración al trabajo que es realizado por el titular de la empresa o por otros miembros del mismo hogar junto con la utilidad propia de la actividad desarrollada, elementos ambos que no pueden ser estadísticamente diferenciados. *Ibidem.*



individualmente o asociado con miembros del hogar o de otros hogares; generalmente no está inscrito en los registros oficiales, fiscales o de seguridad social.

Cuadro No. 53
Principales clases de actividad de los ocupados en el sector informal
(porcentaje)

Actividad	No.	2000 %	2001 %
Comercio al por menor.	1	32.13	32.29
Servicios de reparación.	2	12.08	13.28
Construcción residencial. (Viviendas)	3	8.64	7.56
Restaurantes, bares y otros establecimientos.	4	4.68	4.29
Taxis, peseros, rutas fijas.	5	7.43	7.94
Alimentos en la vía pública.	6	2.16	2.47
Servicios profesionales.	7	4.68	4.79
Resto.	8	28.20	27.38

Fuente: Flores, D., Valero, J., (2004), *Tamaño del Sector Informal y su Potencial de Recaudación en México*, CEI, Universidad Autónoma de Nuevo León. Estimación con base en la definición propuesta del sector informal y la Encuesta Nacional de Empleo Urbano. INEGI 2000 y 2001.

De acuerdo con la participación económica de los hogares en el sector informal, ésta alcanza un nivel significativo en la prestación de servicios tales como el comercio minorista en un 32.29%; el servicio de reparaciones diversas en un 13.28%; el ambulante, el transporte de carga y pasajeros por taxis y el servicio doméstico, entre otros, impactan representativamente en el potencial de recaudación; por lo general, en dichas actividades el capital por invertir es bajo o nulo, no se identifica en la totalidad ante las entidades gubernamentales y se obtienen rápidos beneficios en materia de ingresos. Evidentemente, la autoridad hacendaria, aunque tiene conocimiento de las actividades del sector informal, es



importante tomar acciones a fin de ingresar al sector formal de la economía el grueso de contribuyentes que aún no han sido registrados [Véase, Sistema de Cuentas Nacionales México, 2007].

El comercio al por menor, servicio de reparación, taxis, peseros, rutas fijas, alimentos en la vía pública y servicios profesionales son actividades que con el transcurrir del tiempo han ido en incremento. El desempeño de las actividades en el sector informal refleja un detrimento en la recaudación fiscal, fomentando así la evasión fiscal, puesto que son actividades que debieran estar fiscalizadas, actividades que pueden contribuir para el gasto público, de manera proporcional y equitativa.

Los actos descritos se traducen en un sistema de recaudación tributario que, hoy por hoy, aún requiere de un esfuerzo intenso, de manera que permita evitar que posibles partidas de recaudación vayan directamente a fondo perdido, consintiendo la autoridad hacendaria la evasión fiscal, a través del sector informal. Con relación a la composición interna de la informalidad, durante 2003 continuó su desarrollo sostenido en el ámbito de los servicios personales, los que representaron el 33.6% del total de la producción informal, seguidos del comercio y restaurantes, 32.7%, las manufacturas, 17.9%, el transporte 8.7% y la construcción 7.1 por ciento [Véase INEGI, Sistema Cuentas Nacionales México, Metodología, 2006].



De acuerdo con los datos reportados por la Encuesta Nacional a los Micronegocios (ENAMIN), encuesta realizada por el INEGI, considera a una población potencial cuya recaudación resulta factible. En la encuesta monitoreada se plantearon las siguientes preguntas presentadas en el cuadro siguiente.

Cuadro No. 54
Población reportada por la ENAMIN de acuerdo a su registro en la SHCP y en el IMSS (1998)

	(1) Reporte de Patrones	Trabajadores Por su cuenta	Total	%
A Trabajadores registrados en el IMSS y el negocio ante Hacienda.	529,042	46,105	575,147	8.59
B Registrados en el IMSS pero no en Hacienda.	19,279	19,985	39,264	0.59
C Registrados en Hacienda pero no el IMSS.	1, 103,756	1, 623,287	2, 727,043	40.74
D Ni en el IMSS ni en Hacienda.	453,247	2, 899,036	3, 352,283	50.08
Total	2, 105,324	4, 588,413	6, 693,737	100%

Fuente: ENAMIN 1998.

(1) Se refiere a quien es el entrevistado en la muestra. Es posible que el trabajador por su cuenta tenga empleados o socios o parientes trabajando para él.

Si el 50.08% de los trabajadores entrevistados no están registrados en el IMSS y sus micronegocios tampoco lo están en la hacienda publica, en apariencia puede considerarse en este cuadro que la población informal es la que está definida en el renglón D. Sin embargo, puesto que es la población la que no está registrada ante la SHCP la que define el tamaño de la informalidad, toma una vertiente distinta.



Por lo anterior, el tamaño de las actividades que figuran en la economía informal representan el 50.67%, aunque no deja de reconocerse que aquellos micronegocios que no estén inscritos en un registro patronal (IMSS), posiblemente se consideren también en la informalidad.

Dado que los informales reportados se constituyen de los renglones C más D y que los del renglón C no se pueden considerar estrictamente como informales, es posible aproximar el porcentaje de informales verdaderos. El porcentaje resulta de considerar a los registrados en el IMSS pero no en hacienda, más los que no están registrados ni en el IMSS ni en hacienda, entre los registrados en hacienda pero no el IMSS más los no registrados en el IMSS ni en Hacienda; éste cociente resulta ser de 0.558. Es decir, de los informales reportados utilizando las encuestas de la ENEU y de la ENE, aproximadamente el 55.8% serían considerados verdaderos informales [Véase Flores, 2004:69]

En términos de la población ocupada, el sector clasificado como informal representa un 48.3% del total; la economía informal de México, que se estima en 24.6% del PIB, para el ejercicio de 2003, está por debajo de la media mundial, 33% del PNB. De la población con potencial recaudatorio, se considera a 15



millones de personas en el sector formal y 14 millones en el sector informal¹⁵⁵. En comparación con los países de la OCDE, México se sitúa entre los que tienen mayor economía informal y menor ingreso por habitante.

3.4.2 Estimación de la evasión del IVA

El Centro de Economía Aplicada del Instituto Autónomo de México (ITAM) publicó en noviembre 2006, el documento titulado “Medición de la Evasión Fiscal de México”. Para el desarrollo de la investigación se analizará el efecto fiscal en el costo del erario, por aquellas partidas de los impuestos que son potencialmente recaudables y que, debido a que no son considerados en la legalidad, impactan en las finanzas públicas del erario.

De las contribuciones más importantes en materia de recaudación se encuentran los impuestos indirectos.¹⁵⁶ El IVA es caracterizado como un impuesto indirecto,

¹⁵⁵ El autor considera 71 millones de personas mayores de 12 años en México en el año 2000. No se consideran mayores de 80 años, los que trabajan en el sector agropecuario y el personal de servicio doméstico. Se excluye al sector agropecuario por ser el origen migratorio a las ciudades y de la informalidad y con posibilidad de recaudación baja. Además de que se trata de un sector que recibe apoyos y subsidios fiscales. *Ibidem*.

¹⁵⁶ El Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), registra un conjunto de impuestos indirectos que agrupa como impuestos netos a los productos que son:

1. Impuesto al Valor Agregado – dirigido al consumo –,
2. Impuesto a las Importaciones –que son los que pagan los importadores cuando introducen mercancías de otros países –,
3. Impuesto a las exportaciones – gravan la salida de mercancía del territorio económico e incluyen los beneficios de los monopolios de exportación que son transferidos al gobierno desde las oficinas de comercialización. En nuestro país el petróleo es el más importante en este impuesto –,



puesto que este impuesto puede repercutirse y recientemente es destacable en materia de recaudación. Con anterioridad se comentó su participación en materia de recaudación que, a últimos años, ha sido incrementada.

De acuerdo con los datos presentados [Cuadro No. 55], la estimación de la evasión fiscal del IVA se considera en 20.17% con respecto a la recaudación potencial, que convertido a pesos éstos representan 71,908 mdp corrientes y a porcentaje del PIB, .09%. En el cuadro siguiente se muestran las estimaciones de la recaudación máxima del IVA, así como de los gastos fiscales¹⁵⁷ por concepto del régimen de tasa cero¹⁵⁸, actividades exentas¹⁵⁹, REPECOS¹⁶⁰ y zona fronteriza¹⁶¹. Al restarle a la recaudación máxima los gastos fiscales se obtiene la

4. Impuestos especiales sobre la producción y servicios – gravan a ciertos productos específicos –, y
5. Subsidios sobre productos – son pagos corrientes efectuados a cada unidad de un producto que las unidades gubernamentales proporcionan a las empresas. Se debe considerar en negativo –.

Los impuestos sobre los productos netos son los anteriores considerados menos los subsidios.

¹⁵⁷ Dado que el valor agregado y el consumo intermedio de la producción no pagan IVA, los productores tienen derecho a la devolución del IVA pagado de todos sus insumos. Por tanto, se debe considerar el valor total de la producción de todos los bienes y servicios con tasa cero.

¹⁵⁸ No paga IVA tanto el valor agregado como el consumo intermedio, porque los productores tienen derecho a la devolución del IVA pagado de todos sus insumos. El valor total de la producción no paga este impuesto. [Véase Artículo 2A LIVA].

¹⁵⁹ Son aquellos que el valor de su producción está exento pero no el consumo intermedio. En este caso se tiene que calcular el pago de IVA sobre el consumo intermedio.

81 Régimen Pequeño Contribuyente que está considerado a cuota fija en materia de recaudación [Véase Artículo 2C, LIVA].

82 La región fronteriza tiene una tasa del 10% [Véase Artículo 2, LIVA]



recaudación potencial. La evasión se mide como la diferencia entre recaudación potencial y la recaudación observada.

Cuadro No. 55
Estimación de la evasión del IVA, 1998-2004
(millones de pesos corrientes)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Recaudación máxima							
Base consumo máxima 15%	375,495	451,823	540,551	590,921	632,429	691,759	756,022
Gasto fiscal tasa cero	92,136	108,946	125,856	139,002	148,215	164,411	184,643
Gasto fiscal actividades exentas	71,684	87,017	105,058	115,705	124,082	137,541	152,399
Gasto fiscal REPECOS	35,029	41,470	48,177	49,964	52,874	57,611	62,467
Gasto fiscal zona fronteriza	5,883	7,282	9,083	9,840	10,322	11,443	13,074
Recaudación potencial	170,763	207,108	252,377	276,410	285,852	320,753	356,593
Recaudación observada	119,871	151,184	189,606	208,408	218,442	254,433	284,686
Evasión	50,892	55,925	62,771	68,002	67,410	66,320	71,908
Porcentaje de evasión	29.80%	27.00%	24.87%	24.60%	23.58%	20.68%	20.17%

Nota: en 2002 incluye una estimación del gasto fiscal por cambio en el momento de causación por 11,083 millones de pesos.

Anexo 1 Metodológico y Estadístico, ITAM, 2006.

Es interesante observar que la evasión de 1998 a 2004 ha disminuido 9.63 dígitos porcentuales en un periodo de ocho años. La LIVA establecía hasta el año 2001 que el impuesto relativo se causaba sin que no hubiese sido percibida la contraprestación pactada. Lo anterior provocaba que el contribuyente tuviera que enterar el impuesto ante la contingencia de un saldo pendiente de cobro. Tal incentivo consentía un hecho importante a la evasión sobre todo en la Mipyme pues el enterar el impuesto de operaciones no cobradas significaba en muchos



casos problemas de liquidez. Esta fue la razón que motivó la reforma a partir de 2002, cuando se introduce el concepto de lo efectivamente cobrado, la causación del IVA se vuelve con base al sistema de flujo de efectivo. Al estar el impuesto efectivamente cobrado, entonces puedo aplicar el acreditamiento [Ley del IVA, 2008, artículo 4].

El proyecto de la plataforma virtual del SAT, ha facilitado la fiscalización en materia del IVA, ya que a partir de enero de 2007 a la fecha, los contribuyentes están obligados por Ley del IVA, artículo 32, fracción VIII, a informar las operaciones que realice con terceros Declaración Informativa de Operaciones con Terceros (DIOT), mediante el cumplimiento de presentar declaraciones informativas. Se manifiesta en estas declaraciones el importe de las operaciones realizadas efectivamente pagadas y la tasa la cual se aplica a la operación. De esta manera el SAT ha propiciado el cumplimiento voluntario de los contribuyentes.

3.4.2.1 Principales resultados 2002-2004

En materia de IVA, la recaudación potencial aumentó de 285,852 millones de pesos a 356,593 millones de pesos (2004). La evasión se redujo de 67,410 mdp a 71,908 millones de pesos de 2002 al 2004; como consecuencia la tasa de evasión



pasó de 23.58% a 20.17%; como porcentaje del PIB pasó de 1.1% a 0.90% en el mismo periodo.

No obstante, para el caso del IVA – dependiendo de la metodología utilizada – se ha calculado que entre el 30 y 60% del potencial teórico elude el pago del impuesto, por lo que éste recae en un sector pequeño de la población [Astudillo, 2005:210]. Comparativamente con países de la OCDE, México recauda una cifra, como proporción del PIB muy baja, ya que el promedio para el año 2000 en esta organización asciende a 6.9% del PIB, mientras que la de nuestro país alcanza tan sólo, poco más del 3.5% [Hernández, F., Zamudio, A., 2004:13].

3.4.3 Estimación de la evasión del Impuesto Sobre la Renta Personas Morales (ISRPM)

El ISR es un gravamen, que por sus características considera para la determinación del impuesto la ganancia, el ingreso o el rendimiento, por lo cual, es llamado un impuesto directo. Los impuestos directos debieran ser la primera fuente de recaudación de un país, ya que éstos permiten la inversión y la recuperación de ella en el corto plazo.

El ejecutivo federal ha establecido como objetivo de su gobierno, el estructurar una ley clara y poco compleja para darle al contribuyente la facilidad del



cumplimiento de las cuestiones impositivas. Sin embargo, a pesar de las reformas fiscales realizadas, tanto por el poder legislativo como por la administración tributaria, la Ley del ISR y su reglamento conserva un alto grado de complejidad legal y contable para la determinación del impuesto. El ISR está determinado como una contribución que grava el ingreso, y establece como base para el cálculo del impuesto, el resultado fiscal. Es importante subrayar que los ingresos acumulables, las deducciones autorizadas, la depreciación de inversiones, la amortización de pérdidas fiscales de ejercicios anteriores, y la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas (PTU), entre otros conceptos, son usados para la determinación del impuesto [Ley del ISR, artículo 10].

En términos generales, la estructura de la Ley del ISR establece los regímenes especiales de tributación para las personas morales, siendo éstos: el Régimen General¹⁶², el Régimen de Consolidación Fiscal¹⁶³, el Régimen Simplificado¹⁶⁴, las

¹⁶² El régimen general para personas morales es aplicable por exclusión a los demás regímenes especiales contemplados por la propia Ley del ISR.

¹⁶³ Este régimen consiste en el reconocimiento que la autoridad otorga a determinados grupos de empresas con intereses económicos comunes, que al reunir ciertas características y cumplir con los requisitos establecidos en la ley, son consideradas como una unidad económica, lo que les permite, bajo este esquema, realizar el pago del tributo que corresponda, aun cuando legalmente se encuentren organizadas como sociedades individuales [Véase capítulo VI, título II, Ley del ISR 2008].

¹⁶⁴ De acuerdo con el artículo 79, Ley del ISR bajo este régimen tributan las personas morales que se dediquen exclusivamente al autotransporte de carga o pasajeros; las sociedades cooperativas de autotransportistas que se dedican exclusivamente al autotransporte de carga o de pasajeros; las que se dedican exclusivamente a actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras; y las que se constituyan como empresas integradoras [capítulo VII, título II, Ley del ISR 2008].



Sociedades Cooperativas de Producción¹⁶⁵ y Personas morales con fines no lucrativos.¹⁶⁶

Cada uno de los regímenes fiscales tiene su particular forma de determinar el impuesto a pagar. No obstante, las formas más comunes de evasión de impuesto sobre la renta de las personas morales, son:

1. “Subdeclarar la ventas para reducir los débitos o sobre facturar las compras para sobre soportar los costos de la empresa y con ello el traslado y la acreditación del IVA.
2. La declaración de sueldos y salarios ficticios,
3. El traspaso de renta entre empresas bajo el sistema simplificado y sistema general,
4. El uso indebido de créditos fiscales,
5. La subdeclaración de registros contables en las declaraciones de impuestos” [ITAM, 2006, Anexo 1 Metodológico y Estadístico:18].

No obstante las diferentes formas de evasión, el cuadro siguiente muestra la determinación del potencial de recaudación por renta. La base gravable total del ISR de las personas morales, es “el resultado del producto de calcular primeramente el excedente neto de operación de las personas morales no públicas de los sectores no financiero y financiero de la economía (columna (1)). A este valor se le descuentan las deducciones autorizadas según la LISR (columna (2)). También se le resta el excedente neto de operación no sujeto al pago del

¹⁶⁵ Véase artículo 85^a, Ley ISR 2008.

¹⁶⁶ Título III, Ley ISR 2008.



impuesto en los principales sectores con tratamientos especiales (columna (3)). Al resultado (columna (4)) se le suman las pérdidas fiscales del ejercicio actual (columna (5)) y se le sustraen las pérdidas fiscales de ejercicios anteriores aplicables (ver la columna (6)42) para llegar al resultado fiscal o base gravable (columna (7))” [Véase ITAM, 2006, Anexo 1 Metodológico y Estadístico: 26-30].

Cuadro No. 56
Recaudación potencial del ISR Personas Morales, 1998-2004
(millones de pesos)

Año	Base gravable (1)=(7) del Cuadro II.11	Tasa ISRPM	Recaudación Potencial antes de Pérdida Fiscal por Disminución De la tasa en Sector primario Y crédito fiscales (3)=(1)*(2)	Pérdida fiscal por tasa preferente del PIB en sector primario (4)=(3) Cuadro II.7	Crédito fiscales 47 (5)=0.495%	Recaudación Potencial (6)=(3)-(4)-(5)
1998	362,101	40%	144,840	13,403	19,039	112,399
1999	474,513	40%	189,805	13,913	22,744	153,148
2000	555,888	40%	222,355	14,254	27,184	180,917
2001	587,829	40%	235,132	15,176	28,758	191,197
2002	607,172	35%	212,510	13,466	31,003	168,042
2003	678,574	34%	230,715	14,129	34,115	182,471
2004	710,000	33%	234,300	15,473	38,160	180,668

Fuente: SCN, y cálculos propios. [ITAM, 2006, Anexo 1 Metodológico y Estadístico: 30]

Ahora, a partir de la recaudación potencial, la partida es enfrentada con la recaudación observada, considerando para este cálculo los pagos relativos al Impuesto al Activo (IMPAC), vigentes hasta el ejercicio 2007. La diferencia entre los conceptos define la medición, la evasión. Continuando con el análisis,



entonces la partida determinada como evasión, dividida entre el potencial de recaudación determina la tasa de la evasión.

Cuadro No. 57
Tasa de evasión del ISR Personas Morales , incluyendo el IMPAC en la recaudación, 1998-2004 (millones de pesos)

Año	Recaudación Potencial (1)=(6) del Cuadro II.12	Recaudación observada con IMPAC (2)	Evasión (3) = (1)-(2)	Tasa de evasión (4) = (((3)/(1)))%	Evasión como % PIB (5) = ((3)/PIB)%
1998	112,399	75,082	37,317	33.20%	.097%
1999	153,148	95,802	57,346	37.44%	1.25%
2000	180,917	114,519	66,398	36.70%	1.21%
2001	191,197	126,325	64,872	33.93%	1.12%
2002	168,042	131,990	36,052	21.45%	0.58%
2003	182,471	136,548	45,923	25.17%	0.67%
2004	180,668	133,536	47,132	26.09%	0.61%

Fuente: SCN, y cálculos propios. [ITAM, 2006, Anexo 1 Metodológico y Estadístico: 31]

3.4.3.1 Principales resultados 2002-2004

De acuerdo con el resumen que publica el SAT “En Impuesto Sobre la Renta Personas Morales la recaudación potencial se redujo de 175,682 millones de pesos a 172,577 millones de pesos (a pesos constantes de 2003)”. “La evasión aumentó de 37,691 millones de pesos a 45,021 millones de pesos (a pesos constantes de 2003)” en el mismo lapso. La tasa de evasión medida pasó de 21.45% a 26.09% y el porcentaje del PIB pasó de 0.58% a 0.61%. Sin embargo, bajo el análisis de la investigación, se observa en el mismo periodo que el



potencial de recaudación se ha incrementado de 168,024 millones de pesos a 180,668 millones de pesos lo cual lleva a determinar un incremento en la evasión de 36,052 millones de pesos a 47,132 millones de pesos, incrementándose la evasión en 4.64%, lo que impacta en proporción a PIB en .03% de incremento.

3.4.4 Estimación de la evasión del Impuesto Sobre la Renta Personas Físicas (ISRPF)

El título IV de la LISR establece las reglas aplicables a las personas físicas residentes en México¹⁶⁷ respecto de todos sus ingresos, cualquiera que sea la fuente de riqueza de donde procedan, así como las personas físicas que residan en el extranjero respecto de sus ingresos procedentes de establecimientos permanentes¹⁶⁸ situados en territorio nacional. El título IV de la LISR contempla los

¹⁶⁷ Salvo prueba en contrario, se presume que las personas físicas de nacionalidad mexicana, son residentes en territorio nacional. Además, se considera residentes en territorio nacional a las personas físicas que hayan establecido su casa habitación en México o que teniéndola en otro país, su centro de intereses vitales esté en México, si cuando más del 50% de los ingresos totales que obtenga la persona física provenga de fuente de riqueza en México y cuando en el país tengan el centro principal de sus actividades profesionales. Se considera también que tienen residencia en territorio nacional las personas físicas de nacionalidad mexicana que sean funcionarios del Estado o trabajadores del mismo, aun cuando su centro de intereses vitales se encuentre en el extranjero [Véase artículo 9, CFF 2008].

¹⁶⁸ Se considera establecimiento permanente cualquier lugar de negocios en el que se desarrollen, parcial o totalmente, actividades empresariales o se presten servicios personales independientes. Se considera, las sucursales, agencias, oficinas, fábricas, talleres, instalaciones, minas, canteras o cualquier lugar de exploración, extracción o explotación de recursos naturales. Cuando un residente en el extranjero actúe en el país a través de una persona física o moral, distinta de un agente independiente, se considerará que el residente en el extranjero tiene un establecimiento permanente en el país, en relación con todas las actividades que dicha persona física o moral realice para el residente en el extranjero, aun cuando no tenga en territorio nacional un lugar de negocios o para la prestación de servicios, si dicha persona ejerce poderes para celebrar contratos



siguientes regímenes fiscales para las personas físicas: ingresos por salarios¹⁶⁹, ingresos por actividad empresarial y profesional¹⁷⁰, régimen general¹⁷¹, régimen intermedio¹⁷², régimen de pequeños contribuyentes¹⁷³, ingresos por arrendamiento¹⁷⁴, ingresos por enajenación de bienes¹⁷⁵, ingresos por adquisición de bienes¹⁷⁶, ingresos por intereses¹⁷⁷, ingresos por dividendos y utilidades

a nombre o por cuenta del residente en el extranjero tendientes a la realización de las actividades de éste en el país [Véase artículo 2, Ley ISR 2008].

¹⁶⁹ Se considera ingresos por la prestación de un servicio personal subordinado, los salarios y las demás prestaciones que deriven de una relación laboral, incluyendo la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas y las prestaciones percibidas como consecuencia de la terminación de la relación laboral [Véase artículo 110, Ley del ISR, 2008].

¹⁷⁰ Los honorarios que perciban las personas físicas de personas morales o de personas físicas con actividades empresariales a las que presten servicios personales independientes, cuando comuniquen por escrito al prestatario que optan por pagar el impuesto en los términos de este capítulo [Véase artículo 120, fracción II, LISR, 2008].

¹⁷¹ Ingresos por actividades empresariales, los provenientes de la realización de actividades comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas, de pesca o silvícola, cuyos ingresos en el ejercicio inmediato anterior no hayan excedido de \$13'000,000.00 [Véase artículo 120, fracción I, artículo 133, fracción XI, LISR, 2008].

¹⁷² Los ingresos que perciban las personas físicas de personas morales o de personas físicas con actividades empresariales, por las actividades empresariales que realicen, cuyos ingresos obtenidos en el ejercicio inmediato anterior por dichas actividades no hubiesen excedido de \$4'000,000 [Véase artículo 120, fracción I, artículo 134, LISR, 2008].

¹⁷³ Las personas físicas que realicen actividades empresariales, que únicamente enajenen bienes o presten servicios, al público en general, siempre que los ingresos propios de su actividad empresarial y los intereses obtenidos en el año de calendario anterior, no hubieran excedido de \$2'000,000 [Véase artículo 137, Ley del ISR, 2008].

¹⁷⁴ Se consideran ingresos por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles, los ingresos provenientes del arrendamiento o subarrendamiento y en general por otorgar a título oneroso el uso o goce temporal de bienes inmuebles, en cualquier otra forma y los rendimientos de certificados de participación inmobiliaria no amortizables [Véase artículo 141, LISR, 2008].

¹⁷⁵ Se entiende por enajenación de bienes toda transmisión de propiedad, las adjudicaciones, la aportación a una sociedad o asociación, la que se realiza mediante el arrendamiento financiero, la que se realiza a través del fideicomiso, la cesión de los derechos que se tengan sobre los bienes afectos al fideicomiso, la transmisión de dominio de un bien tangible o del derecho para adquirirlo que se efectúe a través de enajenación de títulos de crédito, o de la cesión de derechos que los representen, la transmisión de derechos de crédito relacionados a proveeduría de bienes, de servicios o de ambos a través de un contrato de factoraje financiero, la que se realice mediante fusión o escisión de sociedades, excepto en los supuestos a que se refiere el artículo 14-B, [Véase artículo 14, CFF 2008]

¹⁷⁶ Se consideran ingresos por adquisición de bienes la donación, los tesoros, la adquisición por prescripción, las construcciones, instalaciones o mejoras permanentes en bienes inmuebles que,



distribuidas¹⁷⁸, ingresos por premios, sorteos, rifas y loterías¹⁷⁹ y de los demás ingresos¹⁸⁰ que obtengan las personas físicas.

Las diferencias entre tributar en un régimen y otro son notables; dependerá de la situación de hecho generador en que se encuentre la persona física con la autoridad hacendaria. Durante este apartado, únicamente referiremos a las personas físicas régimen salarios, actividad empresarial y profesional y arrendamiento.

El tratamiento fiscal en el régimen de las personas físicas se aplica una tarifa progresiva para efectos de calcular el impuesto, ya que se busca con ello gravar la capacidad de riqueza del contribuyente, puesto que va de acuerdo con el nivel de ingresos de cada contribuyente. En México, el cuerpo legislativo busca dar cumplimiento al principio de proporcionalidad y equidad [artículo 31, fracción IV], al determinar rangos en los niveles de ingresos, y a ellos aplicar las tasas del impuesto para la determinación y pago del impuesto para contribuir al estado.

de conformidad con los contratos por los que se otorgó su uso o goce, queden a beneficio del propietario [Véase artículo 155, Ley del ISR 2008].

¹⁷⁷ Se consideran intereses a los rendimientos de créditos de cualquier clase. [Véase artículo 9, Ley del ISR 2008]. Las personas físicas deberán acumular a sus demás ingresos los intereses reales percibidos. Se considera interés real, el monto en el que los intereses excedan al ajuste por inflación [Véase artículo 159, LISR 2008].

¹⁷⁸ Capítulo VIII, LISR 2008.

¹⁷⁹ Capítulo VII, LISR 2008.

¹⁸⁰ Capítulo IX, LISR 2008.



Además, para la determinación de la base gravable de los contribuyentes personas físicas, se considera el sistema de flujo de efectivo que, entre otras cosas, permite considerar ingresos los que efectivamente se cobran y deducciones las que efectivamente se pagan. Así mismo, a los contribuyentes se les permiten, como parte de las facilidades administrativas, compartir la contabilidad en materia de ISR con la del IVA, lo que disminuye la carga administrativa del contribuyente.

Buscando el efecto del cumplimiento para la determinación de su cálculo y pago de sus impuestos, los contribuyentes deben considerar sus ingresos exentos¹⁸¹, sus ingresos gravados¹⁸², las deducciones autorizadas¹⁸³, y las pérdidas fiscales.

En suma, para todos los regímenes fiscales habrá que determinar una base gravable y aplicar la tarifa del artículo 113 para calcular el impuesto a pagar.

¹⁸¹ Por disposición expresa de la ley no pagan impuesto alguno [artículo 109, LISR, 2008]. La exención consiste en la exclusión de la obligación de pago a los sujetos pasivos del impuesto por parte del gobierno o de la ley misma.

¹⁸² Son el objeto del impuesto y que pueden ser acumulables o no acumulables. a) Ingresos acumulables. Son los que efectivamente forman parte de la base del ISR y pagan el impuesto conforme las tarifas que establece la Ley ISR [artículo 113] b). Ingresos no acumulables. Son aquellos que quedan gravados por el ISR pero que pagan el impuesto conforme a una tasa efectiva del impuesto, por ejemplo, las liquidaciones laborales [artículo 112] o a una tasa definitiva, por ejemplo, los premios [artículo 162].

¹⁸³ Éstas pueden ser deducciones autorizadas y deducciones personales. Las primeras son aquellas que la LISR establece como disminuciones de los ingresos, de acuerdo con el tipo de ingreso de que se trate. Las personales, son deducciones que no necesitan ser estrictamente indispensables para la obtención de los ingresos, sino que se tiene derecho a ellas por el sólo hecho de ser persona física (Gastos médicos, hospitalarios, dentales, funerarios, de transporte escolar, de aportaciones al SAR, etc.) [artículo 176].



3.4.4.1 Estimación de la evasión ISRPF Retención de Salarios

Actualmente, el SAT muestra la existencia de un registro de contribuyentes más completo y confiable. La incorporación de nuevos contribuyentes (incluidos asalariados inscritos por el patrón) y la depuración continua del padrón para confirmar etiquetas de suspensión de actividades y no localización ha sido determinante, ya que al cierre de 2006, el padrón cuenta con más de 22 millones de contribuyentes activos localizados; de los casi 3.5 millones de incremento de contribuyentes en el año, más de medio millón corresponde a contribuyentes distintos a los asalariados [Reporte anual SAT, 2007].

Cabe aclarar que la incorporación de asalariados se debe más a un principio de control que a la búsqueda de recaudación, ya que este grupo opera con la mecánica de retención por los patrones.

Cuadro No. 58
Composición del padrón de contribuyentes
(miles de contribuyentes)

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Asalariados activos localizados					2,349	9,809	12,760
Personas Físicas	6,500	6,728	7,020	7,215	7,667	8,338	8,820
Personas Morales	503	504	538	531	577	641	693
Total de Contribuyentes	7,003	7,232	7,558	7,746	10,593	18,788	22,273

Reporte anual del SAT 2007.



La composición del padrón del contribuyente asalariado activo localizado [Cuadro No. 58] de 2004 a 2006 refleja un considerable aumento. Esto es derivado de la obligación que tienen los empleadores de retener la renta a las personas que mantengan una relación de trabajo [artículo 86, fracción IV], de presentar a más tardar el día 15 de febrero de cada año, ante las autoridades fiscales, la información correspondiente de las personas a las que les hubieran efectuado retenciones en el año de calendario anterior.

Lo anterior justifica la reducción de la evasión que se manifiesta en el siguiente cuadro. Para el 1998 se considera una evasión fiscal del 20.2%, dígitos que se reducen para el 2004 a un 14.8%. La evasión está determinada por la diferencia entre la recaudación teórica del impuesto sobre la renta personas físicas retención de salarios y impuestos sobre el ingreso. La tasa de evasión está definida por la recaudación teórica del impuesto retenido con respecto al impuesto sobre el ingreso.



Cuadro No. 59
Estimación de la evasión ISR Personas Físicas Retención de Salario 1998-2004
(millones de pesos de 2003, pesos constantes)

Año	Recaudación teórica del ISRPF retención de salarios	Impuestos sobre el ingreso	Evasión	Tasa de Evasión %	Evasión como proporción PIB
1998	131,277	104,738	26,539	20.2	.46
1999	148,813	117,741	32,072	20.09	.53
2000	166,853	135,048	31,804	19.1	.50
2001	181,966	146,139	35,827	19.7	.56
2002	207,952	172,135	35,817	17.2	.55
2003	213,276	179,021	34,255	16.1	.50
2004	204,468	174,146	30,321	14.8	.41

ITAM, 2006, Medición de la evasión fiscal en México parte 2:128

3.4.4.1.1 Principales resultados 2002-2004

En este sentido, la evasión en este régimen fiscal ha disminuido, derivado del gran apoyo que los retenedores, personas morales y personas físicas como empleadores realizan en cumplimiento con su responsabilidad fiscal [CFF, artículo 26, fracción I]. Por lo anterior, “la recaudación potencial se redujo de 207,952 millones de pesos a 204,468 millones de pesos entre 2002 y 2004. La evasión se redujo de 35,817 millones de pesos a 30,321 millones de pesos en el mismo lapso. Como consecuencia la tasa de evasión medida pasó de 17.22% a 14.83%. Como porcentaje del PIB pasó de 0.55% a 0.41%”.



3.4.4.2 Estimación de la evasión ISRPF Arrendamiento

Conforme a la base de datos que ofrece el Cuadro No. 60, observamos la recaudación como una partida menor a la recaudación potencial. Una de las razones por las cuales la evasión en este régimen fiscal sea tan elevada, puede residir en el acuerdo bilateral del arrendador y arrendatario, cuando se trate de inmuebles para uso o goce no comercial, en convenir la no celebración del pacto jurídico, en la celebración del contrato, puesto que a ambas partes sea así conveniente. En cuanto al uso comercial, la posibilidad de exigibilidad de un convenio jurídico, está en el ordenamiento, artículo 31, Ley del ISR, y su reglamento, en el cumplimiento de los requisitos de los gastos deducibles, para los efectos de las personas morales y personas físicas que hagan uso o goce del inmueble.



Cuadro No. 60
Estimación de la evasión ISR Personas Físicas Arrendamiento 1998-2004
(millones de pesos de 2003, pesos constantes)

Año	Recaudación Potencial	Recaudación Observada	Evasión	Tasa de evasión	Evasión como Proporción Del PIB %
1998	20,527	4,603	15,925	77.58	.28
1999	20,731	5,037	15,694	75.7	.27
2000	21,409	5,499	15,910	74.31	.25
2001	21,868	5,701	16,167	73.93	.25
2002	21,628	6,091	15,537	71.84	.24
2003	23,433	6,659	16,774	71.58	.24
2004	23,159	7,041	16,118	69.6	.22

ITAM, 2006, Medición de la evasión fiscal en México parte 2:131

3.4.4.2.1 Principales resultados 2002-2004

Por lo anterior, “en impuesto sobre la renta personas físicas arrendamiento la recaudación potencial aumentó de 21,628 millones de pesos a 23,159 millones de pesos entre 2002 y 2004. La evasión aumentó de 15,536 millones de pesos a 16,118 millones de pesos en el mismo lapso. Como consecuencia la tasa de evasión medida pasó de 71.84% a 69.60%. Como porcentaje del PIB pasó de 0.24% a 0.22%.”



3.4.4.3 Estimación de la evasión ISRPF Actividad Empresarial y Profesional (ISRPF-AEP)

El régimen para la determinación del ISR para las personas físicas actividad empresarial y profesional en México es complejo. Aunque se otorgan facilidades administrativas a este tipo de contribuyentes para su contabilidad, aún implica precisión en la determinación y el cumplimiento de la obligación tributaria.

En materia de recaudación, el ISR es el que constituye la fuente de ingresos tributarios más importante que percibe el país. Del grueso de contribuyentes es un grupo importante de contribuyentes el que está registrado ante el SAT. Los vínculos fiscales, hechos generadores tributarios que se presentan en la actividad de los contribuyentes, ubican al contribuyente en la causación de este impuesto, una vez que hayan determinado la forma de obtener sus ingresos.

El Cuadro no. 61, agrupa a los contribuyentes personas físicas actividad empresarial (régimen general, régimen intermedio) y actividad profesional, que son contribuyentes que tienen ciertas características semejantes en la aplicación de la legislación y la determinación y causación de los impuestos.



Cuadro No. 61
Evasión del ISRPF por AE y SP, régimen general e intermedio,
1998-2004

Año	Recaudación Potencial (1)= (3) del Cuadro III.45	Recaudación (2)	Evasión (3)=(1)-(2)	Tasa de evasión % (4)=(3)/(1) %	Tasa de evasión % del PIB (5) = (3)/PIB %
1998	33,655	7,442	26,213	77.89%	0.68%
1999	37,683	9,490	28,193	74.82%	0.61%
2000	51,151	11,362	39,789	77.79%	0.72%
2001	55,467	12,557	42,910	77.36%	0.74%
2002	60,797	13,551	47,246	77.71%	0.75%
2003	68,294	14,158	54,136	79.27%	0.79%
2004	73,309	14,598	58,711	80.09%	0.76%

ITAM, 2006, Medición de la evasión fiscal en México, a1:79

Según muestra el Cuadro no. 61, la recaudación potencial se incrementa de 2002 a 2004 y el efecto de la tasa de evasión se incrementa de 77.71% a 80.09%, con su incremento en un dígito de 0.01% en proporción al PIB.

El cuadro siguiente agrupa a los contribuyentes personas físicas actividad empresarial, régimen pequeños contribuyentes (REPECOS), que tienen la particularidad de ser el único contribuyente en la legislación que le concede realizar operaciones con el público en general. El Congreso de la Unión aprobó ciertas facilidades administrativas, específicamente, a este tipo de régimen fiscal y la responsabilidad a las entidades federativas, para la recaudación del impuesto,



acorde a la ley de coordinación fiscal entre los estados y la federación [DOF, 31 de diciembre de 2003].

Cuadro No. 62
Evasión del ISRPF por AE y SP, régimen de REPECOS, 1998-2004

Año	Recaudación Potencial (1)= (3) del Cuadro III.47	Recaudación (2) (4)=(3)/(1) %	Evasión (3)=(1)-(2)	Tasa de evasión %	Tasa de evasión % del PIB 5) = (3)/PIB %
1998	7,187	557	6,630	92.25%	0.17%
1999	6,069	710	5,359	88.30%	0.12%
2000	8,001	850	7,151	89.38%	0.13%
2001	6,989	939	6,050	86.57%	0.10%
2002	5,748	1,014	4,734	82.36%	0.08%
2003	5,309	1,059	4,250	80.05%	0.06%
2004	6,298	1,092*	5,206	82.66%	0.07%

ITAM, 2006, Medición de la evasión fiscal en México, a1:79

* Cifra estimada.

Por lo anterior, el Presidente Vicente Fox Quezada, publicó el decreto en donde los REPECOS, pagarán sus impuestos ISR, IVA, actualmente, se adiciona el IETU, mediante una cuota fija que se calcula mediante estimativa de las autoridades. [DOF, 27 de febrero 2007]. La disposición puede presumir un mayor control para estos contribuyentes a efecto de disminuir la evasión.

A manera de resumen, el total de la evasión de ISR de las personas físicas por la actividad empresarial, régimen general, régimen intermedio, régimen pequeño y servicios profesionales, se presenta en un 80.29% y representa el .83% del PIB, para el ejercicio 2004.



Cuadro No. 63
Evasión total del ISRPF por AE y SP, REPECOS 1998-2004

Año	Recaudación Potencial (1)= (1) Cuadro II.48 %	Recaudación (2)= (2) Cuadro III.49	Evasión total (3)=(1)-(2) (4)=(3)/(1) %	Tasa de evasión total %	Tasa de evasión total % del PIB (5) = (3)/PIB
1998	40,842	7,999	32,843	80.41%	0.85%
1999	43,752	10,200	33,552	76.69%	0.73%
2000	59,152	12,212	46,940	79.35%	0.85%
2001	62,456	13,496	48,960	78.39%	0.84%
2002	66,545	14,565	51,980	78.11%	0.83%
2003	73,604	15,217	58,388	79.33%	0.85%
2004	79,607	15,690	63,917	80.29%	0.83%

ITAM, 2006, Medición de la evasión fiscal en México, a1:80

3.4.4.3.1 Principales resultados 2002-2004

“El ISR personas físicas actividad empresarial y profesional la recaudación potencial aumentó de 65,545 millones de pesos a 79,607 millones de pesos para el ejercicio 2002 a 2004. La evasión aumentó de 51,980 millones de pesos a 63,917 millones de pesos en el mismo periodo. La tasa de evasión medida pasó de 78.11% a 80.29% [Endo, 2006:4].”



3.4.5 Evaluación del Destino de los Decomisos en Materia Aduanera

En materia de comercio exterior, también existe un creciente interés por conocer el grado de evasión o elusión que pudiera presentarse en esta área dependiente del SAT. De acuerdo con el informe de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), expone la evaluación de la gestión financiera en materia aduanera del SAT, para comprobar que entregó los bienes y mercancías de comercio exterior transferibles al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE), y los no transferibles a las autoridades correspondientes, de conformidad con la legislación y normativa aplicable, así como la evaluación de los procedimientos de entrada de mercancías que dieron origen al abandono o embargo de bienes. Como resultado de la evaluación se determinó lo siguiente:

1. “La Aduana de Nuevo Laredo transfirió un total de \$2, 730,630 de mercancías y vehículos al SAE. En la revisión de la Aduana de Lázaro Cárdenas se determinó una diferencia de 67,700 bienes entre lo entregado al SAE por esa aduana y lo reportado por la Administración Central del Destino de Bienes de la Administración General de Aduanas.
2. El SAE recibió con atraso de 436 días las mercancías de comercio exterior puestas a su disposición por las Aduanas de Nuevo Laredo, Nogales y Lázaro Cárdenas.
3. En 2006 hubo 1, 830,006 importaciones en las Aduanas de Nuevo Laredo, Nogales y Lázaro Cárdenas, de las cuales a 165,990 (9.1% del total), les correspondió reconocimiento aduanero, equiparable al semáforo rojo.
4. La Aduana de Nuevo Laredo remitió con atraso a la Administración Central de Laboratorios y Servicios Científicos (ACLSC), 3,288



- muestras de mercancía de comercio exterior de difícil identificación.
5. La Aduana de Lázaro Cárdenas envió una muestra de mercancía de la empresa Unimed Pharm Chem México, S. A. de C. V., fuera del plazo de 3 días hábiles a partir de la toma de la misma a la ACLSC. El laboratorio central remitió el dictamen fuera del plazo de 31 días hábiles a partir de que se hubiera recibido la muestra, donde establece que ésta última es un derivado del alcaloide del grupo de las efedrinas
 6. Ocho recintos revisados en las Aduanas de Nuevo Laredo y Lázaro Cárdenas, no contaron con el sistema de registro simultáneo, ni realizaron confrontas trimestrales físicas y documentales de mercancías ubicadas en sus almacenes.
 7. Con la revisión de imágenes de 40 impresiones de rayos gamma de la Aduana de Nuevo Laredo, se observó que estas son de baja calidad.”

En este sentido, puede observarse la fragilidad de las administraciones aduaneras para el control de los productos y muestras, además de la ausencia de la oportunidad para darle efectividad a las operaciones realizadas internamente. Para la administración, manejo y control del mecanismo de selección automatizado de los productos, el SAT no cuenta con manuales específicos para determinar criterios, algoritmos y parámetros de las mercancías que pasarán por el reconocimiento aduanero [ASF, Cuenta Pública 2008:18], lo cual motiva a desvirtuar las reglas de operación impuestas por la propia administración, lo que conlleva a maximizar la evasión en materia aduanal.

3.4.6 Evolución de la evasión y elusión fiscal



En el ámbito nacional, la elusión del impuesto constituye un problema que a la legislación corresponde resolver y que a la administración pública le corresponde fiscalizar. Los criterios para determinar al sujeto pasivo del impuesto de acuerdo a su domicilio fiscal, legal o particular, por la ubicación de la fuente de ingreso y por la nacionalidad [CFF, artículo 9, fracción I] no han sido suficientes. Aún no es posible dar a los estados interesados la solución a esta evasión legal. El SAT durante el periodo de 2004-2006 propuso un plan referido a la prevención y corrección del fraude [Arnaíz, 2006:46].

Actualmente, este plan sigue vigente e incluye cuatro objetivos fundamentales, asociados cada uno de ellos a un indicador [Presupuesto de Egresos de la Federación 2008, Estrategia Programática, Ramo 06 SHCP p 3]. Éstos son los de:

- 1) “Facilitar y motivar el cumplimiento voluntario, al que se asocia un indicador que relaciona la recaudación voluntaria con la recaudación potencial, y
- 2) Combatir la evasión, contrabando e informalidad, al que se asocia el indicador determinado por la relación entre la recaudación y la recaudación potencial.
- 3) Eficientar la Administración Tributaria.
- 4) Contar con una organización integrada que sea reconocida por su capacidad, ética y compromiso.”

El plan referido ha sido impulsado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND 2006-2012) en el gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa. Para dar continuidad a las facultades de la administración tributaria, ha propuesto fortalecer



las acciones para combatir la evasión y elusión fiscales. Una de las medidas que se han tomado para cumplir con los objetivos propuestos, entre las varias que se han activado, es que a través de la norma fiscal – punto importante para eliminar la elusión y la evasión –, ésta ha aclarado diversas posiciones de los contribuyentes frente a ambientes fiscales en los que el contribuyente se veía, ante las imperfecciones de la normatividad fiscal para disminuir o eliminar la carga tributaria¹⁸⁴; durante el ejercicio fiscal de 2006 y 2007, por ejemplo, se dio claridad

¹⁸⁴ 1) Se eliminó la posibilidad de que el derecho a disminuir las pérdidas fiscales de una sociedad, se transfiera indebidamente a través de la enajenación de acciones [Véase artículo 32 fracción VXII, reformado 2008, Ley del ISR].

2) Se facultó a la autoridad tributaria para revisar la documentación que acredite en forma fehaciente el origen y procedencia de las pérdidas fiscales disminuidas en el ejercicio revisado [Véase párrafo adicionado 27/12/2006, CFF artículo 30 5º p. y artículo 42 último p.]

3) Se estableció la obligación para que los fideicomisos que realizan actividades empresariales determinen el resultado fiscal del ejercicio, con lo cual se eliminó la posibilidad de pagar el impuesto con la amortización anticipada de las pérdidas fiscales [Véase artículo 13, Ley del ISR, reformado 12/12/2006].

4) Se ajustaron las reglas de capitalización delgada, al establecer que los intereses no deducibles serán aquellos que deriven de créditos provenientes de partes relacionadas residentes en el extranjero [Véase artículo 32 fracción XXVI, Ley del ISR, reformado 12/12/2006].

5) Se amplió el concepto de créditos respaldados, con lo cual se evita la re caracterización del pago de dividendos como intereses con el fin de no pagar el ISR que corresponde [Véase Ley del ISR, reformado 12/12/2006, artículo 92 fracción V].

6) Se permitió que cuando un residente en el extranjero obtenga ingresos de fuente de riqueza nacional a través de un fideicomiso, la fiduciaria será la encargada de efectuar la retención del ISR por dichos ingresos [Véase Ley del ISR, adicionado 12/12/2006, artículo 92 fracción V].

7) Se estableció el supuesto de que cuando una persona moral deje de ser residente en el país, conforme a lo previsto en un tratado para evitar la doble tributación celebrado por México, se liquida, debiendo en este caso considerar enajenados a valor de mercado o de avalúo todos sus activos tanto en el país como en el extranjero, con el fin de determinar y enterar el ISR correspondiente [Véase artículo 12, 2º p., Ley del ISR, reformado 27/12/2006].

8) Se dispuso la obligación para que las personas físicas y personas morales obligadas a presentar declaraciones periódicas, incluyendo a los socios y accionistas de las personas morales, excepto aquellos con fines no lucrativos, soliciten su certificado de Firma Electrónica Avanzada (FIEL) desde el momento en que solicitan su inscripción en el RFC [Véase reformado 27/12/2006, artículo 27 1º y 2º p., CFF].

9) Se condicionó a que el beneficiario de estímulos o subsidios fiscales sea un contribuyente cumplido, excepto cuando no tenga obligación de inscribirse en el RFC o haya celebrado



a diversos escenarios fiscales, aspectos que eliminan la posibilidad de elusión. [Primer informe de gobierno, 2007; 2.2 Política hacendaria para la competitividad, 2.2.2 Política de ingresos públicos].

En la actualidad, los contribuyentes que se ven ante el hecho imponible, su astucia fiscal ha mermado ante la claridad de la legislación. Aunado a ello, es evidente también que la administración tributaria se ha empeñado en eficientar sus políticas y procedimientos de control operativa de manera que le permita cumplir con el objetivo planeado con respecto a la eficiencia en la atención del contribuyente, además de que ha facilitado el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.

Sin embargo, no es suficiente. Aunque el SAT ha desarrollado subprogramas masivos y específicos en materia de impuestos internos y comercio exterior, de igual forma, con la incorporación de herramientas de análisis de riesgo a través del Programa Integral de Combate a la Evasión, se han iniciado las pruebas piloto de la utilización del índice global de riesgo del contribuyente en diversos subprogramas de fiscalización. Derivado del ejercicio de las facultades de comprobación, durante el periodo enero-junio de 2007 se obtuvieron ingresos por

convenio para cubrir a plazos los adeudos fiscales a su cargo [Véase artículo 25-25^a, adicionado 28/06/2006, CFF].

10) Se facultó a la autoridad fiscal para que durante el procedimiento de fiscalización pueda corregir por una sola vez los vicios legales que advierta y que puedan afectar la validez legal de dicho procedimiento [Véase artículo 22, 7p, reformado 28/06/2006, CFF].



24 140.4 millones de pesos para el fisco federal por concepto de recaudación secundaria, en cifras cobradas más virtuales.

El artículo 26, fracción III, Código Fiscal de la Federación (CFF), establece los diversos responsables solidarios con los contribuyentes en materia de retención de impuestos. Siguiendo lo citado, los responsables solidarios del pago de contribuciones, en caso de omisión, serán igualmente responsables de la evasión del impuesto y habrán de sufrir la pena relativa.

Tratándose de la elusión, ésta no implica propiamente una infracción y su utilización depende de la pericia del contribuyente ante las imperfecciones de la ley. Las modificaciones a las leyes fiscales cada año, han tenido como propósito cerrar los caminos a la elusión. Diversas medidas impuestas por la ley, tienen la tendencia de evitar la evasión. Sin embargo, las conductas de los contribuyentes son las que las autoridades fiscales tienen que enfrentar y éstas se observan cuando la hacienda ejerce sus facultades de comprobación.

El artículo 108 del CFF expresa que el contribuyente comete el delito de defraudación fiscal¹⁸⁵, cuando con uso de engaños o aprovechamiento de errores,

¹⁸⁵ “El delito de defraudación fiscal y el delito previsto en el artículo 400 Bis del Código Penal Federal, se podrán perseguir simultáneamente. Se presume el delito de defraudación fiscal cuando existen ingresos derivados de operaciones con recursos de procedencia ilícita” [Párrafo adicionado 2008, artículo 108, Código Fiscal de la Federación].



omita total o parcialmente el pago de los impuestos o de alguna contribución, y obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal. Éste puede manifestarse en el pago provisional mensual – a cuenta del pago anual –, pago definitivo, como es el IVA, el caso de los REPECOS, declaración del pago anual, declaraciones estadísticas o de datos informativos – declaraciones de IVA, sueldos y salarios, clientes y proveedores, y en el registro de la contabilidad misma –.

Habrá que recordar que los impuestos son ingresos públicos que percibe el Estado a fin de financiar la provisión de ciertos bienes y servicios, gasto público, que por sus características, no pueden ser cobrados, o reflejar sus costos, directamente a cada uno de los usuarios o los que se benefician con los mismos, por lo que su incumplimiento a la presentación de declaraciones de impuestos, al pago oportuno o a solicitud de la autoridad incurre en detrimento del gasto público.

Desde 2003, el SAT ha realizado estudios para construir el mapa de evasión de los impuestos administrados por ese órgano. En 2006 se logró solidez metodológica en renglones que representan más del 95% de la recaudación observada, aunque la falta de información oportuna, sólo permite una estimación de la evasión hasta 2004.



En términos generales, los resultados muestran una reducción en la evasión del ISR e IVA entre 1998 y 2004 de 0.89 puntos porcentuales del PIB, no obstante que el comportamiento es variado por los diferentes renglones. Es importante hacer notar que por tratarse de una estimación, se muestra más una tendencia que un orden de magnitud de referencia.

“La política fiscal es un instrumento clave para lograr un crecimiento pujante, sostenible y equitativo. La administración pública considerará pertinente consolidar la solvencia fiscal. Ahondar más en la eficiencia y equidad del régimen tributario y el gasto público, a fin de equilibrar el gasto oficial hacia la inversión” [Alier, Clements 2007:2].

“Un cumplimiento tributario adecuado, elemento esencial de la equidad, exige que los gobiernos encuentren el equilibrio adecuado entre el servicio prestado al contribuyente y la obligación al cumplimiento de las disposiciones fiscales. Los contribuyentes que desean pagar el monto correcto de impuestos tienen derecho a esperar que las administraciones tributarias faciliten esta tarea tanto como sea posible. Los contribuyentes honestos también tienen derecho a esperar que se identifique y sancione a los defraudadores fiscales. Sólo si se alcanza éste equilibrio se mantendrá la fe de los contribuyentes en el sistema” [OCDE, Owens, 2006:32].



Finalmente, comentar que la recaudación total de impuestos en los países miembros de la OCDE, recientemente, han mostrado algunos cambios. En los Estados Unidos, se registró una reducción de 4.4 puntos porcentuales en su razón de impuestos a PIB, al pasar de 29.9% a 25.5%, en la recaudación del ejercicio 2000 a 2004 [Anexo, 3.3]. En otros siete países de la organización se registraron reducciones de más de dos puntos porcentuales en la razón entre impuestos y PIB entre el periodo de 2000 y 2005 [Anexo 3.4]. Las tasas oficiales de impuestos sobre ingresos de las empresas se redujeron en promedio 5.2 puntos porcentuales entre 2000 y 2006, pasando de 33.6% 28.4% [OCDE, Owens, 2006:4-7]



Resumen del Capítulo

Como parte del estudio, se analiza el costo fiscal de la hacienda y, a su vez, cómo está vinculado con el presupuesto federal. Los incentivos fiscales representan partidas que están adheridas a los impuestos, es decir, son los montos que la hacienda otorga a los contribuyentes para ser disminuidos de los impuestos determinados.

Por ello, se analiza el costo fiscal con respecto a la recaudación potencial. Se presenta un comparativo del costo fiscal de los países miembros de la OCDE, y la tasa de la recaudación potencial en México con respecto a la de los demás países miembros.

Debido a que la Mipyme ha sido fuertemente agredida por las crisis económicas, muchas de ellas han desaparecido o sencillamente han brincado del sector formal al informal de la economía. Por ello, se analiza el sector formal entendido como aquellos establecimientos que han sido registrados ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el registro patronal ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, ubicándolos por sector económico, por tamaño de empresa y número de trabajadores.



También se realiza un estudio sobre el sector informal y las acciones que el gobierno federal ha propuesto para combatirlo debido a que la población económicamente activa en este sector deja de contribuir a la hacienda pública.

A pesar de que en esta investigación no se analiza la función de la administración pública, se deja en evidencia cómo los costos fiscales y la distribución de la carga fiscal no son administrados acorde a la planeación financiera que requiere el país para la optimización de los recursos fiscales. Por ello, se expone el importe por los créditos fiscales otorgados por el SAT en los ejercicios fiscales 2007 y 2005, devoluciones en efectivo de multas por corrección fiscal y el importe de la recaudación de ingresos por derecho de trámite aduanero, entre otros conceptos. Se sugiere la necesidad de una evaluación sobre la aplicación de dichos recursos, puesto que son partidas asignadas a contribuyentes que, en la mayoría de los casos, no cumplieron fiscalmente, pudiendo haber beneficiado a contribuyentes cumplidos. Se muestra un comparativo internacional identificando dónde se ubica México.

Los temas que sin lugar a dudas se contemplan como un costo fiscal para la hacienda pública son la evasión y elusión de las empresas. De acuerdo con diversos estudios realizados por distintas universidades, se ha encontrado que existe un potencial recaudatorio de la autoridad hacendaria que hasta el momento ha sido subestimado. Dichos estudios han consistido en la estimación de la



evasión del impuesto al valor agregado, del impuesto sobre la renta, personas morales y de personas físicas, así como la retención del impuesto sobre la renta por salarios, arrendamiento y servicios profesionales, y la evaluación del destino de los decomisos en materia aduanera.



CAPÍTULO 4

PROPUESTA DEL MODELO DE INCENTIVOS FISCALES

4.1 Generalidades ante la propuesta del modelo de incentivos fiscales

4.1.1 ¿Para qué instrumentar un modelo de incentivos fiscales?

Si dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND) se contempla promover el desarrollo económico y crear condiciones para un desarrollo sustentable, es pertinente considerar la forma de dirigir la política de gasto público en congruencia con los ingresos y las necesidades de desarrollo.

Proponer los incentivos fiscales adecuados a las necesidades de las empresas y del país, en un marco de finanzas públicas sanas que en todo tiempo se dirijan los recursos con eficiente manejo, es conducir la política de gasto público a las necesidades y políticas de desarrollo nacional. Por lo tanto, promover un nuevo sistema de incentivos fiscales que trascienda en una política de inversión para las empresas, a fin de que ésta se traduzca en el aprovechamiento de los recursos federales a efectos de generar un beneficio social.



Se siguen celebrando acuerdos comerciales sin considerar que en dicho proceso se ha estado desde las últimas tres décadas. Este proceso ha llevado al país a ahondar más aún en el problema del subdesarrollo, lo que ha derivado a que en materia impositiva, se haya apuntado a “controlar importaciones para proteger los niveles de ingreso y empleo” [Huerta, 2004:52].

Acrecentar el nivel del crecimiento y desarrollo en México es importante. El fomentar la industrialización de las micro, pequeñas y medianas empresas, es un punto de partida. Elevar el crecimiento y desarrollo en el país, se ha tornado una de las prioridades de los recientes gobiernos, de manera que los expresidentes de los Estados Unidos Mexicanos, cuando han ejercido sus funciones como ejecutivos del gobierno, han dejado plasmadas en los planes de desarrollo las estrategias de gobierno que habrían de seguir, para buscar las metas de crecimiento y desarrollo propuestas.

En general, no existen suficientes empresas mexicanas que puedan abrirse al mercado nacional y menos aún, al comercio internacional, especialmente, si hablamos de la Mipyme. Por tal motivo, definir una estrategia económica, fiscal que se convierta en un medio de financiamiento para otorgar reales apoyos a las empresas de este sector económico, podría ser una alternativa para favorecer



específicamente a un sector de empresas y, a su vez, un vehículo para motivar el crecimiento y desarrollo en el país.

La importancia de orientar la atención del gobierno federal al sector empresarial Mipyme, radica en observar la potencialidad de accionar a estas empresas en nuevos campos de producción e incentivarlas. Resulta necesario, ya que las razones económicas, financieras, crisis inflacionarias, devaluaciones y las cargas fiscales y legales que prevalecen en el país, las han orillado a continuar en una dificultad para colocarse en el mercado.

Cuando la localización regional de los distritos de industriales de producción se apoya para redistribuir y, a su vez, generar nuevas plantas de producción, se materializa uno de los objetivos de gobierno que han quedado definidos en el plan de desarrollo, y que logran, además de crear nuevos focos de desarrollo, para motivar la industrialización. Si sumamos a esto la necesidad de las empresas de abrir las puertas a nuevas tecnologías, entonces surte un doble efecto, promover la inversión y aumentar el ahorro, incrementado de esta manera el rendimiento efectivo del capital, por lo que resulta conveniente a estas empresas, motivarlas con incentivos tributarios.



Para que los objetivos anteriores coaccionen, éstos pueden y deben ser lo suficientemente fuertes en una política económica y fiscal que lo sustente para que se produzcan los resultados deseados.

4.1.2 Situación actual del sistema fiscal mexicano

De acuerdo con Arturo Huerta, la economía nacional no tiene perspectivas de recuperación económica ante la caída del mercado interno y de las exportaciones [2004:52]. Parecería que el sistema fiscal carece de la capacidad para responder a los desafíos del momento actual. Los entornos legislativo, administrativo y reglamentario suponen con frecuencia, excesivas cargas fiscales para la Mipyme. Por ello es importante que haya un equilibrio entre las empresas y la reglamentación, para que el cumplimiento de las obligaciones fiscales y legales de empresas pueda realizarse ante la consecución de los fines públicos.

La normatividad de la política fiscal, plasmada en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), la Ley Federal Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y la actividad de los sectores económicos parecieran ir en direcciones divergentes, ya que mientras la LFPRH establece lineamientos para el establecimiento y ejecución de la cuenta pública, es decir, para el control de los ingresos y egresos del país, la LIF faculta a la SHCP para establecer la mayoría de los estímulos fiscales y que, en términos generales, no logran apoyar a la



esfera productiva nacional, con el establecimiento de verdaderos programas de fomento a la industria en las actividades económicas que México requiere.

La normatividad legislativa debe mirar los requerimientos que son ignorados. La normatividad del sistema fiscal mexicano debe buscar cumplir con objetivos que estén orientados a fomentar un mecanismo equitativo en la distribución del ingreso, en el gasto público y la inversión, objetivos que busquen fomentar un desarrollo económico con calidad para todos los gobernados, un sistema financiero sólido que financie el desarrollo industrial, una legislación que busque fortalecer la seguridad jurídica del contribuyente, facilite y simplifique el pago de los impuestos, además de fomentar la inversión en las empresas mexicanas y combatir la economía informal.

Se han propuesto reformas fiscales cuya finalidad es ofrecer una mayor simplificación y modernización de las normas vigentes; en general, se propugna la reducción de la carga fiscal, por ejemplo, se ha disminuido la tasa impositiva, el beneficio en particular, no recae específicamente sobre los contribuyentes de ingresos inferiores. Sin embargo, el esfuerzo no es suficiente, ya que las propuestas no alcanzan los objetivos previstos de lograr el crecimiento y desarrollo económico para el país y favorecer la inversión en las empresas. En este tipo de ámbitos sensibles al intercambio de buenas prácticas entre el sujeto pasivo y el



sujeto activo, ofrece un margen de mejora legislativa sin plantear vínculos de difícil comprensión entre las partes.¹⁸⁶

Evaluar el apoyo gubernamental a la Mipyme en la construcción de programas gubernamentales que propongan incentivos fiscales para fomentar el financiamiento de las empresas, para repercutir en el crecimiento y desarrollo económico de una nación que demanda autosuficiencia en la inversión y en su esfera productiva, requiere de un análisis profundo y somero de parte del gobierno federal para su preparación, propuesta e implementación de dichos incentivos fiscales.

En México se tiene que llevar a cabo una amplia y profunda reforma de los incentivos fiscales propuestos por el gobierno federal. La posibilidad de lograr en los próximos años una acelerada y sostenida tasa de crecimiento económico que se combine con la justicia social en condiciones de estabilidad económica se nulifica, ya que está determinada en buena medida por la naturaleza y características de la reforma hacendaria.

Se requiere de un sistema fiscal en donde se promueva un Estado fiscalmente fuerte, sólido, eficiente y eficaz, con amplia capacidad económica y con vocación federal que pueda actuar con autonomía, fundamentalmente, consolidado en

¹⁸⁶ Véase, Comisión de las comunidades europeas, 2000.



considerar decisiones sobre hechos reales y contar con la suficiente legitimidad social para superar los enormes y crecientes rezagos [Véase Tello, 2005:53-58].

De ahí la necesidad de proponer incentivos fiscales que coadyuven a mantener finanzas públicas sanas y que, en coordinación con la política fiscal, favorezcan un ambiente estable y sienten las bases para un mayor crecimiento.

Los incentivos fiscales implican un proceso continuo de cambio adaptable a la economía, en este contexto de cambio, resulta peligroso suponer que el futuro sólo será una continuación del pasado, puesto que los puntos de presión del sistema tributario mexicano implican presiones sobre el gasto público en materia de pensiones y salud, desempleo creciente y la definición de una base gravable, de contribuyentes de gran riqueza que aumentan su movilidad para ingresar a los paraísos fiscales buscando sistemas fiscales que ofrezcan la reducción de tasas impositivas, el relajamiento en el cumplimiento de la legislación – condonaciones, reducciones o exenciones de impuestos –, logrando, finalmente, insertarse en regímenes fiscales preferenciales¹⁸⁷ dirigidos a residentes nacionales y residentes en el extranjero [OCDE, Owens, 2006:32].

¹⁸⁷ Para los efectos de la Ley del ISR, el artículo 212, 4º párrafo, se considera que los ingresos están sujetos a régimen fiscal preferente cuando el ISR efectivamente causado y pagado en el país o jurisdicción de que se trate sea inferior al impuesto causado en México por la aplicación de una disposición legal, reglamentaria, administrativa, de una resolución, autorización, devolución, acreditamiento o cualquier otro procedimiento.



El sistema fiscal mexicano ha marchado por el camino de los incentivos y, si se estudian los últimos veinticinco años, no se ha logrado mayor inversión en las empresas ni mayor ritmo de crecimiento económico. El sistema tributario mexicano por mucho tiempo ha considerado los estímulos fiscales y tratamientos especiales que no han sido lo efectivamente aprovechados por los contribuyentes en sus empresas ni con un efecto positivo para el país, sin embargo, éstos han traído adherido un costo fiscal que se ha acreditado a los recursos del presupuesto de egresos federal.

El Centro de Estudios de Finanzas Públicas [CEFP] ha estimado que para el ejercicio fiscal 2008, el llamado "gasto fiscal" representó alrededor del 5.7488% del PIB. La partida global de los estímulos estimados que arroja el Presupuesto de Gastos Fiscales 2008 representa el 0.2432% del gasto fiscal, que son \$25,575.6 millones de pesos de \$604,556.2 millones de pesos, que es el total del gasto fiscal, también integrado por ISR empresarial \$152,169.7 millones de pesos, personas físicas \$164,505 millones de pesos, IVA \$226,057.2 millones de pesos, Impuestos Especiales \$36,248.8 millones de pesos, con respecto al PIB de 10,516,200 millones de pesos para el ejercicio fiscal de 2008 [Anexo 3.1].

Por ello, es indispensable llevar a cabo una revisión exhaustiva de las leyes tributarias con el fin de eliminar de ellas los estímulos, exenciones, subsidios,



tratamientos especiales [Tello, 2005:43-49], que no han sido favorables para la economía.

De canalizar dichos recursos, de forma que se pueda liberar a ciertas Mipymes de cargas tributarias y dirigir estos recursos fiscales como financiamiento a las empresas y, a su vez, éstos puedan ser aprovechados en proyectos de inversión en donde se fomente la industrialización de las empresas, podría derivar en mejores expectativas de crecimiento y desarrollo económico para el país.

La simplificación de las leyes y procesos administrativos en materia tributaria, la mejoría en la administración de los tributos para elevar su productividad y la eliminación de muchas de las exenciones, subsidios, tratamientos especiales y estímulos que están definidos en las leyes, las resoluciones fiscales misceláneas, los criterios normativos que emite el SAT, entre otros, proporcionarían cuantiosos recursos al fisco que podrían ser canalizados a la Mipyme.

Tan sólo el segundo sector económico, la industria manufactura de la PNB aporta el 43.35% y es este sector es el que emplea al 25.9% del personal ocupado a nivel nacional. Si bajo las condiciones actuales¹⁸⁸ en que este sector ha permanecido,

¹⁸⁸ El financiamiento al sector en el año 2000 representaba el 19.7% en materia de financiamiento y al 2006 representa el 12.5% [Huerta, 2006, Conferencia Escuela Bancaria y Comercial].



al canalizar recursos fiscales para financiarse, entonces, se podría impulsar el crecimiento de la economía mexicana.

Con el paso del tiempo, al invertir en las empresas y éstas, al ser capitalizadas con bienes de capital, la recaudación será mayor, potencialmente, las empresas podrán enfrentar el mercado nacional y extranjero, la posibilidad de generar empleos con salarios reales aumentaría y esto se traduciría, en términos generales, en desarrollo económico para el país.

4.1.3 Los impuestos en el sistema fiscal mexicano

El padrón de contribuyentes en México¹⁸⁹ registra más de 19.5 millones de contribuyentes, dentro de los cuales la recaudación se ha incrementado en un 9.8%, en relación a 2005, siendo el IVA el impuesto que manifiesta un incremento del 19.1% y la combinación de ISR e IA crecieron en un 3.4% en términos reales.¹⁹⁰

Los impuestos al consumo, como es el IVA, desde su nacimiento en 1978, han sido considerados contribuciones que atentan contra el crecimiento económico. Por un lado, deben existir ya que es una fuente de recursos para el estado y en

¹⁸⁹ SAT, 2006.

¹⁹⁰ Reporte Anual, Informe Tributario y de Gestión 2006, Primer trimestre.



ocasiones sirven para frenar el consumo de determinados productos o servicios que pueden considerarse nocivos para la salud como el tabaco, alcohol, bebidas energizantes, etc. Por otro lado, la predominación de este tipo de impuestos va en detrimento de la economía ya que frena el consumo y por tanto, la circulación de riqueza.

El Secretario de SHCP, Agustín Carstens¹⁹¹, el 9 de octubre de 2007 dijo que “se tendrá que aumentar la recaudación a través del consumo. Ante la baja recaudación que registra México va a ser indispensable fortalecer los impuestos al consumo y sobre la renta, que son los dos grandes pilares y cimientos del régimen tributario”, además, señaló que "No hay duda que vamos a tener que aumentar la recaudación por estas dos vías", por lo que los impuestos al consumo, son propios de países cuyo sistema de recaudación es inoperante y deficiente y el crecimiento en este tipo de gravámenes se relaciona con países en desarrollo o con economías emergentes.

Aunque el grueso de contribuyentes en México se ha incrementado, así como la recaudación, ésta no ha sido por el impuesto adecuado. El IVA es un impuesto indirecto, un impuesto al consumo, y por tanto, un impuesto que pagamos todos

¹⁹¹ Véase: <http://www.cnnexpansion.com/economia/2007/10/9/shcp-pide-fortalecer-impuestos-a-consumo>



los gobernados (ancianos, infantes, amas de casa, personas económicamente activas y no activas) y su recaudación ha sido dirigida al cobro del impuesto.

A partir del ejercicio fiscal de 2008, entraron en vigor el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), impuestos en los que, prácticamente, la recaudación incide en el cobro del efectivo. Al igual que el IVA, se considera que los efectos de recaudación son óptimos debido a que el cálculo, determinación y pago son en función del flujo de efectivo, se abandona aún más la posibilidad de dirigir recursos de los contribuyentes a la inversión, puesto que son impuestos que se pagan de acuerdo al hecho de cobrar o pagar el precio de las contraprestaciones o actividades realizadas.

Para el caso del IVA, resulta ser un impuesto que debe trasladarse, por lo cual no existe posibilidad de dirigirlo a la inversión. Para el caso del IETU, el concepto de inversión no existe en la ley, sin embargo, permite la deducción de las erogaciones por adquisición de bienes efectivamente pagadas. En este sentido, la base de tributación se amplía para efectos de determinar un pago de impuesto mayor, mismo que disminuirá el recurso económico del contribuyente, es decir, no habrá mucha oportunidad de invertir. Por otro lado, el IDE, es un impuesto dirigido a la economía informal, que puede resultar un impuesto económico para aquellos que operan en el sector si se tiene una abundante capacidad de riqueza. La inversión que se realice en la economía informal jamás tendría un beneficio común.



4.1.4 Situación actual de la Mipyme mexicana

La micro, pequeña y mediana empresa mexicana, actualmente, enfrenta diversos obstáculos, tanto internos como externos, que dificultan su desarrollo empresarial. Su frágil estructura organizacional, la escasa administración, la inexperiencia en el manejo de aspectos con los trabajadores, son evidencia de ello.

El desconocimiento de parte de los propietarios o personas que dirigen las entidades económicas, en el manejo de sus controles internos, la problemática que se presenta con las situaciones laborales de las personas que trabajan en la operación del negocio, la escasa capacidad financiera, la dificultad de permanecer en el mercado al ofrecer productos con precios poco competitivos y las cargas fiscales y legales, conllevan a administrar una serie de escenarios que, adicionales a su falta de financiamiento, las Mipymes con el tiempo permanecen poco tiempo activas, incluso pueden llegar a no configurarse en empresas con personalidad jurídica propia. Ante las dificultades que se presentan tienden a desaparecer y más grave aún, moverse a la informalidad, sector que le ofrece las mismas adversidades, sin costos fiscales ni legales.



Estos obstáculos, percibidos como de los más importantes en el entorno de las Mipymes, se vuelve en dificultades serias para la obtención de financiamientos, además de sumar a esto la burocracia del aparato estatal, que proporciona también dificultades para el cumplimiento de los trámites legales, ambientales, laborales y tributarios [Véase Ibarra, 2005].

De aquí surge enunciar la importancia de la necesidad, en materia de financiamiento, que tiene la Mipyme para que pueda ampliar la inversión y logre industrializarse. El gobierno federal puede analizar este aspecto en la política económica y ayudar a que las Mipymes puedan mejorar en su acceso, vincular lo fiscal al financiamiento, y considerar que “una de estas líneas de actuación justamente está dirigida a los regímenes fiscales que deberán favorecer la vida de las empresas” [CCE, 2004:14].

Por ejemplo, “la Unión Europea ha reconocido la importancia de la pequeña empresa a través de la adopción de la Carta Europea de las pequeñas empresas por parte del Consejo de Asuntos Generales, en Lisboa, el 13 de junio de 2000 y la aprobación de dicha Carta con ocasión del Consejo Europeo de Feira, celebrado los días 19 y 20 de junio de ese mismo año. En la Carta se recomienda a los gobiernos que concentren sus esfuerzos estratégicos en diez líneas de actuación de forma que revistan una importancia capital para el entorno en el que



operan las pequeñas empresas”. Los Estados han decidido intervenir con las siguientes líneas de acción:

1. Educación y formación en el espíritu empresarial (estudios relacionados con el ámbito empresarial, desde la enseñanza secundaria y universitaria).
2. Registros menos costosos y más rápidos (la inscripción en línea).
3. Mejora de la legislación y la reglamentación (normativas nacionales en materia de quiebra. Se exime a las pequeñas empresas de satisfacer determinadas obligaciones reglamentarias).
4. Disponibilidad de habilidades (se atienden las necesidades de las empresas a través de la consultoría).
5. Mejora del acceso en línea (las administraciones públicas proporcionan servicios en línea a las empresas).
6. Mayor aprovechamiento del mercado único (los Estados miembros y la Comisión Europea concluirán la puesta en marcha del mercado único para que las empresas puedan aprovecharlo al máximo).



7. Cuestiones fiscales y financieras (regímenes fiscales que favorezcan la vida de las empresas. Deberá mejorarse el acceso a la financiación).

8. Incremento de la capacidad tecnológica de las pequeñas empresas (fomentar las nuevas tecnologías, poner en marcha la patente comunitaria y facilitar el acceso a programas de investigación más centrados en las aplicaciones comerciales. Se fomenta la cooperación entre empresas y la cooperación de éstas con la enseñanza y la investigación).

9. Modelos de comercio electrónico que han prosperado y apoyo de calidad a las empresas (adopción de mejores prácticas en el mercado electrónico).

10. Desarrollo, potenciación e intensificación de la eficacia de la representación de los intereses de la pequeña y mediana empresa a escala nacional y comunitaria (Se estudian soluciones a representar a la pequeña empresa en el seno de los Estados miembros y de la Unión Europea. Se mejora la coordinación entre las políticas nacionales y comunitarias y se realizan evaluaciones con vistas a mejorar los resultados de las pequeñas empresas).

Evidentemente que las acciones tomadas por la Unión Europea coadyuvan al desarrollo de la Mipyme y multiplican su efecto, principalmente, cuando los Estados la favorecen con legislación, tecnología y el mercado. En México no es



tan favorable el entorno económico-financiero para que la Mipyme pueda desarrollarse.

En una encuesta realizada por el Banco de México¹⁹² en abril de 2006, sobre las expectativas de los especialistas en economía del sector privado, los grupos de análisis económico contactados consideraron que las políticas o medidas que es necesario instrumentar en el país para lograr niveles más elevados de inversión privada nacional y extranjera, son primordialmente de carácter estructural.

Entre las políticas más importantes consideraron que la reforma fiscal y una mayor desregulación que facilite la competencia interna, podrían permitir la reducción de los costos de las transacciones de las empresas, de tal modo mejoren las condiciones de negocio e inversión, además de que también fue recomendada una mayor eficacia de la judicatura y la aplicabilidad de ley y de la consolidación en los contratos.¹⁹³

¹⁹² Véase, Banco de México (2006).

¹⁹³ Véase, OECD (2006).



4.2 Síntesis de incentivos fiscales actuales

4.2.1 Incentivos fiscales del presente

Con el propósito de ubicar cuáles son los incentivos fiscales que actualmente se otorgan a la Mipyme, habrá que observar cuáles son los incentivos fiscales vigentes aplicables a este sector de empresas, además de ver a qué tipo de incentivo fiscal es aplicable, si impuesto o derecho.

La legalidad, al establecer un incentivo fiscal en una norma tributaria, exige que en actos previstos en ley dejen de pagarse las contribuciones. A este hecho de beneficio establecido, que le concede el sujeto activo, la hacienda pública en su jerarquía legislativa federal, estatal y municipal, al sujeto pasivo, contribuyente, de la omisión del pago del impuesto, se le considera como un incentivo fiscal. La autoridad, entonces, concede el derecho de tomar el incentivo fiscal al contribuyente, cuando se coloque en la situación de hecho generador que emane de la norma, mas no le concede el incumplimiento de la obligación. El acto contrario provocaría efectos no deseados en la economía del país.



Para que un contribuyente lleve a cabo el aprovechamiento de los incentivos fiscales, en términos generales, se apoya en reglas de administrativas que publica la autoridad. Las reglas administrativas son las que indican el procedimiento que hay que cumplir para aplicar el beneficio fiscal que le es conferido al contribuyente mediante la ley. Para efectos de la presente investigación, se hablará sobre el incentivo publicado, apartándose, en todos los casos, de las reglas de operación para la aplicabilidad de los incentivos fiscales.

Dentro del marco legal en el cual oscilan los contribuyentes en México, la Ley de Ingresos comenta que los incentivos fiscales y las facilidades que prevea la legislación, serán otorgados con base en criterios de eficiencia económica, no discriminación, temporalidad definida y progresividad [Ley de Ingresos, artículo 29]. Para dar cumplimiento a dicho ordenamiento, entonces, los incentivos fiscales que se propongan buscarán el efecto de lograr la eficiencia económica.

4.2.1.1 Ley de Ingresos

Actualmente, existen incentivos fiscales que el gobierno federal publica en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) que están normados por la SHCP a través del SAT.



Los incentivos que podrían considerarse aplicables a la Mipyme realmente son escasos, puesto que ellos, básicamente, están orientados al sector primario (agropecuario y forestal, agrícola, ganadero y pesquero), a los autotransportistas, a la industria automotriz, a los servicios de telecomunicación y a la enajenación o la importación de vehículos propulsados por baterías.

4.2.1.1 .1 Estímulos Fiscales, artículo 16

En el sexenio del presidente Miguel de la Madrid Hurtado se comienza a reconocer la importancia de impulsar la investigación y el desarrollo tecnológico [PND, 1983-1988:144]. Es a partir de aquí que se incorpora reiteradamente en el sistema fiscal, el concepto de investigación y desarrollo. Fundamentalmente, los siguientes sexenios presidenciales, Carlos Salinas de Gortari [1989-1994], Ernesto Zedillo Ponce de León [1995-2000], Vicente Fox Quesada [2001-2006] y el presidente en turno, Felipe Calderón Hinojosa [2007-2012], han continuado con el compromiso iniciado por el expresidente Miguel de la Madrid. En todos los casos, los programas de gobierno buscan motivar el desarrollo tecnológico, orientando parte de los planes de gobierno en instrumentar políticas económicas que impulsen a la Mipyme.



Es por ello que, en materia de imposición directa, uno de los incentivos fiscales que ha permanecido desde entonces (1981) ha sido el relacionado con la investigación y desarrollo, de acuerdo a lo que establecía la LISR en el artículo 27, vigente hasta el 31 de marzo de 2007. La legislación concedía la deducibilidad de 1% de los ingresos como límite para destinarlos a fondos vinculados con la investigación y desarrollo tecnológico a través de la figura jurídica del fideicomiso [Martín, 2003:27]. Posteriormente, en 1997, se adicionó la regla administrativa en donde se señalaba que las aportaciones al fondo de investigación y desarrollo deberían invertirse en un plazo que no excediera de dos años. Para este año fiscal, el porcentaje de los fondos podía incrementarse al 1.5%, en tanto que los programas de investigación y desarrollo tecnológico fueran aprobados por CONACYT.

En el sexenio del expresidente Ernesto Zedillo Ponce de León, se consideró importante apoyar sustantivamente a la investigación y el desarrollo tecnológico, y en el ejercicio fiscal de 1998 “se adicionó en la LISR el artículo 27 A (vigente solamente ese año), en el que se otorgaba a los contribuyentes un crédito fiscal del 20%”. El monto del crédito se determinaba aplicando el 20% a los gastos e inversiones que se realizaran en el ejercicio con relación al promedio de inversiones realizadas en los tres ejercicios anteriores, en tanto no fueran financiadas las inversiones con fondos para la investigación y el desarrollo. De



acuerdo con Martín Granados [2003:30], el artículo 27 A fue derogado a partir de 1999, y se incluye el estímulo en el artículo 15 de la LIF.

En la fracción IX de la Ley de Ingresos de la Federación de 2001 (LIF), se contemplaba un estímulo fiscal para distribuir entre los participantes que tuvieran proyectos de investigación y desarrollo¹⁹⁴, aun con las reglas establecidas en el artículo 27 de la LISR. Posteriormente, el 13 de diciembre del mismo año, mediante decreto se adicionó el artículo 163 de la Ley del ISR en donde “se otorga un estímulo fiscal a los contribuyentes del ISR por los proyectos en investigación y desarrollo tecnológico que realicen en el ejercicio los contribuyentes, consistente en aplicar un crédito fiscal del 30%, de los gastos e inversiones en investigación o desarrollo de tecnología, pudiéndose aplicar el crédito fiscal contra el ISR o el IA determinado, acreditando dicho estímulo en ejercicios subsecuentes hasta agotarlo; lo anterior, siempre que los gastos e inversiones no se financien con recursos provenientes del fondo a que se refieren los artículos 27 y 108, fracción VII, de esta Ley.

La Ley de ISR, en vigor a partir del 1° de enero de 2002, no considera la aplicación del artículo 27, sin embargo, contempla la aplicación a que hace

¹⁹⁴ La autora comenta que las reglas para la obtención del estímulo fueron complicadas, además de que pocas empresas participaron del beneficio fiscal. Este estímulo fiscal fue el mismo para el año 2000 y sólo dos empresas lo obtuvieron, General Motors y Grupo Carso. Lo anterior pone de manifiesto que el beneficio fiscal es aprovechado por las grandes empresas.



referencia el artículo 219 de la LISR, con respecto de aplicar un crédito fiscal del 30% de los gastos e inversiones en investigación o desarrollo tecnológico realizados por la empresa contra el ISR a su cargo.

Actualmente, para la aprobación de dicho incentivo, participan el CONACYT, la SE, la SHCP y la SEP, así como los sectores prioritarios que deberán cumplir con los requisitos solicitados para poder solicitar el beneficio del incentivo. En cuanto al monto otorgado a distribuir entre los aspirantes del beneficio, lo favorece el gobierno para el periodo fiscal de 2008, en 4,500 millones de pesos.

1,000 millones de pesos se destinan a proyectos de investigación y desarrollo de tecnología en fuentes alternativas de energía, así como a proyectos de investigación y desarrollo de tecnología de la Mipyme.

1,000 millones de pesos se destinan a proyectos de creación de infraestructura especializada para centros de investigación, cuyos proyectos hayan sido dictaminados como proyectos orientados al desarrollo de productos, materiales o procesos de producción que representen un avance científico o tecnológico.

1,000 millones de pesos se destinan a proyectos que estén vinculados con instituciones de educación superior y centros públicos de investigación. Para esto,



existirá vinculación, cuando más del 20% del gasto total del proyecto y haya sido ejercido a través de dichas instituciones o centros.

1,500 millones de pesos se distribuyen entre el resto de los solicitantes. En este concepto de resto de los solicitantes, se albergan las grandes empresas y corporativos trasnacionales. Si las solicitudes de estímulo fiscal al 31 de octubre de 2008 del primero, segundo y tercer caso, no fueran las suficientes para agotar las partidas, los remanentes podrán ser utilizados para incrementar el último monto [LIF, fracción I, artículo 16].

Los gastos e inversiones realizados en desarrollo tecnológico están reglados mediante resoluciones misceláneas (DOF, 01/09/2008), y éstas fueron publicadas en decreto por la secretaría administrativa. Las grandes empresas y los corporativos trasnacionales son las entidades jurídicas que pueden realizar inversiones en el desarrollo tecnológico o que las realizan con cierta frecuencia y por lo tanto, son las entidades jurídicas que pueden reconocer el incentivo fiscal ofrecido por el gobierno federal y aplicarlo contra su flujo de efectivo, una vez determinado el impuesto a cargo, mediante la exención del pago del 30% de su impuesto sobre la renta determinado a pagar.

El siguiente incentivo que se da en este artículo de ley [fracción III y IV], es para las personas que realicen actividades empresariales, y que para determinar su



utilidad puedan deducir el diesel que adquieran para su consumo final. El incentivo consiste en permitir el acreditamiento del IESPS contra el ISR o las retenciones efectuadas a terceros, en tanto cumplan con lo dispuesto en el artículo 2A, fracción I de la Ley de Impuestos Especiales Sobre Producción y Servicios.

Fundamentalmente, el artículo de referencia habla sobre las tasas mensuales que son aplicables para la enajenación de gasolinas o diesel y el procedimiento para la determinación de ellas. En general, el beneficio de este estímulo es para los contribuyentes que utilicen vehículos marinos, para uso automotriz y uso industrial de alto y bajo azufre. Cuando el contribuyente aplica el estímulo representa una disminución al pago del ISR, lo cual no representa una partida sustantiva.

Se otorga también a las personas que adquieran diesel para su consumo final en las actividades agropecuarias o silvícola, el estímulo que consiste en solicitar la devolución del monto del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IESPS) que tuvieran derecho a acreditar, en tanto los ingresos en el ejercicio inmediato anterior no hayan excedido de 20 veces el salario mínimo general anual del área geográfica donde se ubique [fracción V], en cuyo caso, no podrá exceder de \$1,495.29 pesos mensuales. Para las personas morales, régimen simplificado, el equivalente de 200 veces salario mínimo general anual, sin exceder de \$14,947.81 mensuales. Técnicamente, para que un contribuyente pueda solicitar la devolución



del impuesto especial no debió rebasar sus ingresos fiscales en 2007 de cierta cantidad. ¿Por qué condicionar la devolución de un impuesto a los ingresos?

A los contribuyentes que adquieran diesel para su consumo final y que sea para uso automotriz en vehículos que se destinen al transporte público y privado de personas o de carga, a través de carreteras o caminos del país, se otorga el estímulo fiscal consistente en permitir el acreditamiento del IESPS, de acuerdo al artículo 2A, fracción I de la Ley del IESPS. El acreditamiento podrá efectuarse contra el ISR a su cargo o en retenciones de ISR en su carácter de retenedor [fracción VI].

El incentivo fiscal que se otorga a los contribuyentes que se dediquen al transporte terrestre de carga o pasaje que utilizan la Red Nacional de Autopistas de Cuota, consiste en permitir un acreditamiento de los gastos realizados en el pago de los servicios por el uso de la infraestructura carretera de cuota hasta en un 50% del gasto total erogado. Los contribuyentes considerarán como ingresos acumulables para los efectos del ISR, el estímulo en el momento en que efectivamente lo acrediten. El acreditamiento a que se refiere esta fracción únicamente podrá efectuarse contra el ISR a cargo en los pagos provisionales del impuesto del ejercicio [fracción VII]. La autoridad establecerá las tasas aplicables para determinar el importe del estímulo que pueda ser acreditado. En este caso, debido a que la naturaleza del estímulo es una erogación por un gasto, es determinante la



acumulación del ingreso por ahorro en el gasto, por lo que el efecto del estímulo se nulifica.

Los contribuyentes que adquieran diesel marino especial para su consumo final y que sea exclusivamente como combustible en embarcaciones destinadas al desarrollo de las actividades propias de la marina mercante, podrán obtener el estímulo fiscal, consistente en permitir el acreditamiento de un monto equivalente al del IESPS a que se refiere el artículo 2A fracción I de la Ley del IESPS contra el ISR y el IVA cargo o contra las retenciones a terceros por dichos impuestos [fracción VIII].

A los contribuyentes del derecho por el uso de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, por el servicio de televisión restringida de servicio fijo de distribución terrenal punto a multipunto, el incentivo fiscal consiste en el acreditamiento de una cantidad equivalente al monto que se hubiera causado a partir del 1 de enero de 1999 al 31 de diciembre de 2007, contra los adeudos derivados del propio aprovechamiento del 1 de enero de 1999 al 31 de diciembre de 2007 [fracción IX]. La aplicabilidad de este estímulo se traduce en una condonación del pago del derecho, por lo que el beneficio real es un ahorro para el contribuyente.

Se exime del pago del ISAN que se cause a cargo de las personas físicas o personas morales que enajenen al público en general o que importen



definitivamente en los términos de la Ley Aduanera, automóviles cuya propulsión sea a través de baterías eléctricas, así como de aquellos eléctricos que cuenten con motor de combustión interna.

Se exime del pago del Derecho de Trámite Aduanero (DTA) que se cause por importación de gas natural, artículo 49, Ley Federal de Derechos.

4.2.1.1.2 Estímulos fiscales, artículo 17

En el presente artículo, la normatividad presupuestaria faculta a la SHCP para otorgar los estímulos fiscales y subsidios relacionados con comercio exterior en zona fronteriza, a la importación de artículos de consumo a las regiones fronterizas y a la importación de equipo y maquinaria a las regiones fronterizas, sin definir el tipo de incentivo. La legislación, en este sentido, deja abierta la facultad de la secretaría.

Sin embargo, la ley presupuestal no es el único medio en el que la normatividad regula incentivos fiscales. A través de la propuesta de reforma que el ejecutivo lleva al Congreso de la Unión, en donde se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de las leyes secundarias como la LISR, LIVA, LIEPS, LISTUV, LISAN y las de reciente publicación, LIETU y LIDE, vigentes a partir de 2008, muestra en algunos casos también, los incentivos fiscales para los contribuyentes.



4.2.1.2 Ley del Impuesto Sobre la Renta

4.2.1.2.1 Proyectos de investigación y desarrollo, artículo 219

El estímulo fiscal es aplicable a los contribuyentes del ISR por los proyectos en investigación y desarrollo tecnológico que realicen en el ejercicio. Se aplica un crédito fiscal equivalente al 30% de los gastos e inversiones realizados en el ejercicio en investigación o desarrollo de tecnología, contra el ISR causado en el ejercicio en que se determine dicho crédito. El crédito puede ser acreditado en los diez ejercicios siguientes hasta agotarlo. El importe asignado por el gobierno federal, está asociado a lo que establece la Ley de Ingresos de la Federación, fracción I, que define el monto del estímulo por 4,500 millones de pesos para el ejercicio fiscal 2008.

4.2.1.2.2 Deducción inmediata, artículo 220

La bondad de este estímulo fiscal de renta es aplicable a las personas morales y las personas físicas que permanentemente utilicen los bienes, ubicadas en territorio nacional y fuera de las áreas metropolitanas del Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey (delegaciones y municipios específicos). Los contribuyentes podrán optar por efectuar la deducción inmediata de la inversión de los bienes nuevos adquiridos y aplicar, en lugar de las tasas previstas en los



artículos 37 y 43 de la ley, deduciendo la inversión de los bienes, la cantidad que resulte de aplicar al monto original de la inversión, los porcentajes que se establecen en este artículo.

No es aplicable la depreciación acelerada cuando se trate de mobiliario y equipo de oficina, automóviles, equipo de blindaje de automóviles, o cualquier bien de activo fijo no identificable individualmente; autobuses, camiones de carga, tractocamiones y remolques; tampoco tratándose de aviones distintos de los dedicados a la aerofumigación agrícola.

La mayoría de la recaudación en materia de ISR se obtiene de las principales ciudades (Distrito Federal y zona metropolitana, Guadalajara y Monterrey), por lo que la autoridad condiciona a los contribuyentes que deseen el beneficio del estímulo, cumpliendo con las excepciones que establece el ordenamiento.

4.2.1.2.3 Contratación de trabajadores con capacidades diferentes, artículo 222

El presente incentivo fiscal está dirigido a los empleadores que contraten a personas con incapacidad motriz, mental, auditiva, de lenguaje o invidentes. El contribuyente, podrá deducir de sus ingresos, el equivalente al 100% del ISR retenido de estos trabajadores (siempre que cumpla con la obligación contenida



en el artículo 12 de la Ley del IMSS), de afiliar al trabajador en el régimen voluntario y además, obtenga del IMSS el certificado de discapacidad del trabajador. El estímulo está orientado a motivar el empleo a trabajadores con estas características físicas, y tendría que ser una retención de impuesto alto para que fuera una deducción atractiva para el contribuyente.

4.2.1.2.4 Fideicomisos inmobiliarios, artículos 223, 224, 224^a y 225

Los estímulos fiscales presentados en los artículos 224, 224^a y 225 han sido establecidos con el propósito de fomentar la inversión inmobiliaria en el país, dando tratamiento fiscal a los fideicomisos que se dediquen a la adquisición o construcción de bienes inmuebles que se destinen al arrendamiento o a la adquisición del derecho a percibir ingresos provenientes del arrendamiento de dichos bienes por un periodo mínimo de un año, así como a otorgar financiamiento para esos fines.

Fundamentalmente, el estímulo consiste en la acumulación de la ganancia por la enajenación, ésta se realizará cuando los bienes aportados o las acciones se enajenen, por lo tanto, el diferir la determinación y pago del impuesto los exime de pagos provisionales.



4.2.1.2.5 Producción a la industria cinematográfica nacional, artículo 226

El estímulo fiscal del presente artículo es aplicable a los contribuyentes del ISR, y consiste en aplicar un crédito fiscal equivalente al monto que aporten a proyectos de inversión en la producción cinematográfica nacional, contra el ISR a su cargo en el ejercicio fiscal de que se trate. El estímulo no podrá exceder del 10% del ISR determinado en el ejercicio inmediato anterior al de su aplicación.

Cuando el estímulo sea mayor al ISR a cargo los contribuyentes podrán acreditar la diferencia que resulte en los diez ejercicios siguientes hasta agotarla. Sin embargo, la proporción asignada como estímulo fiscal, puede resultar insuficiente puesto que es topada al 10% del impuesto sobre la renta a cargo del contribuyente del ejercicio inmediato anterior al de su aplicación. El monto otorgado para este estímulo es de 500 millones de pesos.

Se considera proyectos de inversión en la producción cinematográfica nacional, las inversiones en territorio nacional destinadas a la realización de una película cinematográfica a través de un proceso en el que se conjugan la creación y realización cinematográfica, así como los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para dicho objeto.



4.2.1.2.6 Capital de riesgo, artículos 227 y 228

Para promover la inversión en capital de riesgo en el país, a las personas que inviertan en acciones emitidas por sociedades mexicanas residentes en México no listadas en bolsa al momento de la inversión, así como en préstamos otorgados a estas sociedades para financiarlas a través de los fideicomisos, se les dará el estímulo fiscal que consiste en diferir el impuesto causado por las personas morales, las personas físicas o residentes en el extranjero, por las inversiones mencionadas (intereses, dividendos o enajenación de acciones) que enajenen cuando esta ocurra.

Cuando los ingresos que deriven de intereses, dividendos o enajenación de acciones, se acumularán hasta que el fideicomiso entregue el ingreso y los rendimientos. Sin embargo, la misma disposición contempla que los ingresos que el fideicomiso reciba en el año, deberán distribuirse cuando menos el 80% dos meses de cuando termine el año. Es decir, la acumulación del ingreso no podrá ir a un periodo mayor a un año.

El ejecutivo federal también publica decretos en donde hace consideraciones fiscales a los contribuyentes que pueden acogerse a los beneficios que establecen los decretos. Estos suelen ser en materia de facilidades administrativas,



exenciones de impuestos, acreditamientos y podrán dirigirse a diversos contribuyentes, por un plazo específico.

4.2.1.2.7 Subsidio para el empleo, artículo 8°, transitorio 2008

El incentivo fiscal que se presenta, se comenta únicamente para efectos de mostrar el beneficio fiscal para las personas físicas que tienen una relación subordinada con su empleador. El subsidio para el empleo es un beneficio fiscal que el gobierno federal otorga a través de los empleadores a los contribuyentes que perciban ingresos por sueldos y salarios, excepto los ingresos que se perciban por concepto de primas de antigüedad, retiro e indemnizaciones u otros pagos por separación.

El subsidio para el empleo consiste en una cantidad en efectivo que se aplica al ISR determinado a pagar por el retenedor, una vez que se ubicaron los ingresos mensuales, para los ingresos de hasta 7,382.33. Esta cantidad es una partida que el empleador entrega a los trabajadores en efectivo a nombre del gobierno federal, misma partida que el empleador podrá acreditarse contra el ISR determinado por el contribuyente o contra las mismas retenciones de los trabajadores. Sin embargo, aunque el incentivo beneficia a las personas que obtienen ingresos de hasta 7,382.33, no es un incentivo que esté dirigido a las personas físicas con actividad empresarial o personas morales.



El efecto inmediato de este incentivo es para los empleadores, ya que son ellos los que financian al gobierno federal para que los trabajadores reciban el incentivo, por lo que sus fondos se ven afectados.

4.2.1.3 Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social

El primero de marzo de 2007 el Presidente Felipe Calderón Hinojosa emitió un decreto que establece las directrices generales para dar cumplimiento al Programa Primer Empleo. El PEF para el ejercicio fiscal de 2007 contempla una partida de 3,000 millones de pesos por concepto de subsidio para los programas para la promoción del empleo. Éste será aplicado a la parte de las cuotas obrero patronales, causadas a cargo de los patrones al contratar trabajadores adicionales, de nuevo ingreso e inscribirlos ante el IMSS. El apoyo consistirá en un subsidio que puede ser de hasta el 100% de la parte de las cuotas causadas a su cargo, que hayan cubierto por cada uno de dichos trabajadores en los primeros doce meses de aseguramiento. El porcentaje a subsidiar por el gobierno federal, básicamente, se presenta en función al número de salarios base de cotización con el que se hayan cubierto las cuotas obrero patronales, en número de veces salario mínimo vigente en la zona que corresponda a la ubicación geográfica del trabajador.



Cuadro No. 64
Estímulo exenciones de pago de aportaciones de seguridad social

Salarios base de cotización	% de Subsidio
Menor a 10 salarios	100
10 hasta 14	60
Mayor a 14 y hasta 20	20
Mayor a 20	10

Elaboración propia con datos del DOF 1 de marzo de 2007

Por lo que la determinación de dicho incentivo fiscal está básicamente dirigida al ingreso del trabajador y la aplicación del incentivo solamente es por un ejercicio fiscal.

La vigencia del programa al primer empleo no excederá del 30 de noviembre de 2012, para efectos del pago del subsidio, y del 28 de febrero de 2011, para fines de inscripción de los patrones y del registro de los trabajadores.

4.2.1.4 Estímulos Fiscales del Programa de Apoyo a la Economía

El pasado 4 de marzo de 2008 fue publicado un decreto por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa en donde se hace referencia a que el “entorno internacional será menos favorable durante 2008, y que si bien la economía mexicana se encuentra en una mejor situación que en el pasado para hacer frente a un entorno externo más volátil e incierto, se estima conveniente implementar acciones con



objeto de impedir una posible afectación a la actividad económica del país, al tiempo que se contribuya a la generación de empleos formales y permanentes.”

Para impedir la posible afectación a la actividad económica, se decretan algunos incentivos fiscales:

1. El beneficio del estímulo es para las personas morales que tributen en el Título II de la LISR y las personas físicas que obtengan ingresos por arrendamiento, por servicios profesionales y empresariales (excepto régimen intermedio). Consiste en enterar el 3% de cada uno de los pagos provisionales de los impuestos ISR e IETU, correspondiente a los meses de febrero a junio del ejercicio fiscal del 2008 y éste podrá diferirse hasta la declaración anual, sin actualización ni recargos. No se presentarán declaraciones complementarias de los pagos provisionales diferidos. La aplicabilidad del estímulo, fundamentalmente, se refiere a la liberación de los accesorios y en la liberación del cumplimiento de declaraciones informativas estadísticas a las que el contribuyente está obligado. Lo anterior no es determinante para impedir la afectación a la actividad económica.

2. El segundo incentivo fiscal es para las personas físicas (excepto ingresos por sueldos y salarios) que presenten en tiempo su declaración anual del ISR por el ejercicio fiscal del 2007. Éstas gozarán de un crédito fiscal por \$1,000 contra el



ISR a cargo o IMPAC determinado a pagar. El estímulo representa un descuento al pago del impuesto anual, lo cual es un descanso para el contribuyente, alejándose en todo momento de la definición de un estímulo fiscal.

3. Considerando que es un objetivo de gobierno promover la creación de empleos y la organización social para el trabajo, ya que es una prioridad del Gobierno Federal la generación y conservación de empleos permanentes, el mismo día 4 de octubre de 2008 se emite decreto en donde se establece exención del pago de una cantidad equivalente al 5% de las cuotas obrero patronales a los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, y de guarderías y prestaciones sociales a cargo de los patrones, que se causen a partir del 1 de marzo de 2008 y hasta el 31 de diciembre del presente año.

El decreto anterior, resulta ser una disminución a la obligación de pago de la seguridad social, que le será sustituida por el gobierno. En términos generales, no representa un aliento fiscal para la generación y conservación de empleo. El porcentaje de exención es poco y el compromiso de la seguridad social de un trabajador para un contribuyente es alto, por lo cual, para un empresario no resulta atractivo.

4. El 30 de octubre de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto mediante el cual se estableció un estímulo fiscal para el sector de



autotransporte federal de carga y de pasajeros, con el objeto de promover la sustitución de vehículos usados, con los que se estuviera prestando dicho servicio federal, por unidades nuevas; posteriormente, el programa de renovación vehicular fue modificado con los decretos emitidos el 12 de enero de 2005, 12 de mayo y 28 de noviembre de 2006.

El presente decreto deja en un nuevo plano el programa para la renovación vehicular para quedar como sigue: el estímulo fiscal a los fabricantes, ensambladores o distribuidores autorizados, residentes en el país, que enajenen tractocamiones, camiones, camiones unitarios, o autobuses integrales y convencionales, siempre que reciban de los adquirentes de dichos vehículos, a cuenta del precio de enajenación, uno o más vehículos con antigüedad de seis a diez años o más. La intención de la autoridad es coadyuvar al contribuyente para que, una vez transcurrido el periodo de vida útil de los vehículos pueda hacer la renovación vehicular. Sin embargo, el incentivo queda condicionado a un porcentaje o una cantidad establecida, siendo éste una disminución al pago del impuesto.

El incentivo fiscal consiste en un crédito contra el ISR o IMPAC, por la cantidad menor entre el precio en que se reciban los vehículos usados, el 15% del precio del vehículo nuevo o las siguientes cantidades:



- a) Tractocamiones tipo quinta rueda, \$161,000.00.
- b) Camiones unitarios de 3 ejes con peso bruto vehicular mínimo de 14,500 kg., \$103,000.00.
- c) Camiones unitarios de 2 ejes con peso bruto vehicular mínimo de 11,794 kg., \$69,000.00.
- d) Autobuses integrales con capacidad de más de 30 asientos de fábrica, \$138,000.00.
- e) Autobuses convencionales con capacidad de más de 30 asientos de fábrica, \$80,000.00.
- f) Plataforma o chasis para autobuses integrales a los que se les pueda instalar más de 30 asientos, \$83,000.00.
- g) Plataforma o chasis para autobuses convencionales a los que se les pueda instalar más de 30 asientos, \$48,000.00.

5. Uno de los principios del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 es el Desarrollo Humano Sustentable, el cual se logrará mediante la generación de empleos formales para aquellas personas que viven en pobreza. El Plan Nacional de Desarrollo reconoce la necesidad de realizar acciones que fortalezcan el desarrollo de las localidades de alta marginación mediante la aplicación de programas en colaboración con el sector empresarial, a fin de definir estrategias y líneas de acción que impulsen la generación de empleos y la productividad.



Los contribuyentes adheridos al programa a que se refiere este decreto podrán recibir los apoyos siguientes:

a) Un monto equivalente al 100% de las cuotas obrero patronales causadas a su cargo de acuerdo con la Ley del IMSS, por cada trabajador, cuyo salario base de cotización no exceda de diez veces salario mínimo general. Así mismo, el monto equivalente al 100% de las aportaciones causadas a su cargo del INFONAVIT, que cubran por cada trabajador, cuyo salario base de cotización no exceda de diez veces salario mínimo general.

b) Acceso a un paquete integral de financiamiento en condiciones preferenciales, para la construcción de naves industriales de los centros productivos, adquisición de equipo y, en general, para la modernización de infraestructura, bajo los criterios que determine la SE. El plazo que se otorgue para el pago del financiamiento será de diez años. El monto del crédito será hasta por el equivalente a dos millones de dólares de los Estados Unidos de América. La tasa de interés es la correspondiente de hasta cuatro puntos porcentuales, menor a la tasa promedio de mercado que los intermediarios financieros otorgan a las pequeñas y medianas empresas, conforme lo determinan las autoridades financieras correspondientes.

c) Apoyo financiero para la operación de los centros productivos mediante recursos para becas en la modalidad de capacitación mixta. El apoyo consiste en



otorgar por cada trabajador el monto de dos salarios mínimos mensuales por un periodo de uno a tres meses.

d) La deducción inmediata de las inversiones efectuadas en bienes nuevos de activo fijo. Esto es, se aplica la deducción total de la inversión, en sustitución de los por cientos de deducción inmediata establecidos en el artículo 220 de Ley del ISR, que pueden oscilar entre tasas de depreciación acelerada mínima del 43% y máxima del 89% del valor total de la inversión, lo cual le da ventaja al contribuyente en el momento que recupera su inversión inmediatamente.

Las localidades son consideradas de alta marginación y su población no excederá de 50,000 habitantes. Los contribuyentes deberán tener al menos 50 trabajadores inscritos ante el IMSS.

El estímulo fiscal se otorga a los contribuyentes personas morales y personas físicas con actividades empresariales y profesionales. La vigencia del presente estímulo será a partir la entrada en vigor de este ordenamiento hasta el 31 de diciembre de 2012, o en el ejercicio en el que adquieran dichos bienes.¹⁹⁵

¹⁹⁵ Diario Oficial de la Federación 4 de marzo de 2008.



El incentivo fiscal de este apartado es atractivo, debido a que libera al contribuyente de las cuotas de seguridad social en la totalidad, además de recibir la deducción de las inversiones en al cien por ciento y de la posibilidad de recibir financiamiento sustantivo y a bajo costo. Es conveniente implementar acciones como éstas, cuyo objetivo es favorecer a la actividad económica del país, al mismo tiempo que se contribuye a la generación de empleos. Lamentablemente, queda el incentivo fiscal a plan de nación sujeta a un periodo presidencial.

Con la finalidad de coordinar las acciones del presente decreto se constituye un comité que representa a las entidades de la Administración Pública Federal: Secretaría de Economía, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores y Comisión Nacional de Vivienda.

6. El estímulo fiscal de los distribuidores autorizados residentes en el país que enajenen vehículos nuevos destinados al transporte de 15 pasajeros o más, se limita al acreditamiento del ISR e IMPAC, hasta por el monto acreditado en el ISAN.



4.2.2 Aprovechamiento de algunos incentivos fiscales por la Mipyme

La SHCP no proporciona información relativa a qué cantidad de contribuyentes, son las personas que aprovechan los incentivos fiscales y las partidas que se consumen en ello. La información que publica la hacienda relativa a los incentivos fiscales, se configura en el Presupuesto de Gastos Fiscales. Por este motivo, resulta complicado identificar el número de empresas que disfrutan de estos beneficios, en especial la Mipyme, puesto que el documento básicamente considera las partidas que, aunque no son potencialmente recaudables de manera global, sí representan a la autoridad un beneficio no recibido en las arcas del erario.

Sin embargo, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), en noviembre de 2007¹⁹⁶ emitió un reporte en donde hace referencia al programa de estímulos fiscales para la investigación y desarrollo de tecnología que establece el artículo 219 de la Ley del ISR. Éste reporte revela el impacto y beneficio de la aplicación del estímulo fiscal en las empresas por el periodo del ejercicio fiscal 2001 a 2005, cuyo efecto ha sido el siguiente:

¹⁹⁶ Véase <http://www.bancomext.com/Bancomext/aplicaciones/directivos/documentos/AGS%20CONACYT.pdf>



1. Incremento de ventas por 200,000 millones de pesos.
2. Incremento de producción por 150,000 millones de pesos.
3. Exportaciones a casi 70,000 millones de pesos.
4. Reducción de costos por 50,000 millones de pesos.
5. Sustitución de importaciones a 1,000 millones de pesos.
6. 1,800 unidades consideradas como nuevos productos.
7. Desarrollo de poco más de 350 patentes.
8. Generación de empleos por casi 25,000 personas ocupadas.

Las empresas beneficiadas por el aprovechamiento del estímulo fiscal corresponden a las siguientes áreas de especialidad:

✓ Electrónica	4%
✓ Eléctrica	2%
✓ Automotriz	25%
✓ Centros de Investigación	17%
✓ Metalmecánica	8%
✓ Química	8%
✓ Farmacéutica	8%
✓ Tecnología de la información	11%
✓ Biotecnología	11%
✓ Maquinaria industrial	6%



Las empresas beneficiadas del estímulo fiscal están distribuidas en las siguientes entidades federativas:

Aguascalientes	4	Baja California	6	Baja California Sur	1
Coahuila	16	Colima	3	Chiapas	3
Chihuahua	21	Distrito Federal	135	Durango	1
Estado de México	50	Guanajuato	27	Hidalgo	4
Jalisco	60	Morelos	4	Nuevo León	78
Puebla	15	Querétaro	18	Quintana Roo	1
San Luis Potosí	5	Sinaloa	4	Sonora	4
Tabasco	1	Tamaulipas	3	Tlaxcala	3
Veracruz	7	Yucatán	1	Zacatecas	1

De acuerdo con los informes presentados por la SHCP, en los diferentes Diarios Oficiales de la Federación, sobre el estímulo fiscal para la investigación y desarrollo tecnológico se han acumulado 2,656 empresas durante el periodo del año 2000 a 2007 como beneficiadas de él, dentro de las cuales se identificó a menos de diez contribuyentes personas físicas con actividad empresarial. Los informes revelan el Registro Federal de Contribuyentes de los contribuyentes que



participan en la distribución del estímulo fiscal, en la mayoría de los casos, son empresas grandes que anualmente se adhieren al beneficio. Durante este periodo las empresas beneficiadas se distribuyen en los siguientes años:

Cuadro No. 65
Montos otorgados por concepto del estímulo fiscal a la inversión
en investigación y desarrollo tecnológico
(millones de pesos)

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Empresas Beneficiadas	2	147	198**	50*	357*	600**	479	623
Empresas Captadas	ND	192	242	275	398	643	887	ND
Proyectos Captados	ND	679	1,067	1,197	1,606	2,361	3,155	ND
Estímulo Solicitado	ND	735	911	1,251	2,301	4,656	8,351	ND
Monto aprovechado	8.45	415.68	496.19	499.99	999.99	2,999.99	4,000	4,500
LIF	500	500	500	500	1,000	3,000	4,000	4,500
Porcentaje	17%	83%	99%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia con Ley de Ingresos de los diferentes ejercicios fiscales y los informes sobre el monto erogado por concepto del estímulo fiscal previsto en el artículo 219 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, durante los ejercicios fiscales de los años presentados, publicados en los siguientes diarios oficiales:

DOF del 3 de marzo de 2008

DOF del 15 de marzo de 2007

DOF del 23 de marzo de 2006

DOF del 14 de abril de 2005

DOF del 5 de abril de 2004

DOF del 4 de abril de 2003 La suma del estímulo es de 163 millones de pesos, no cuadra con lo publicado.

DOF del 14 de junio de 2002 La suma del estímulo es de 108 millones de pesos, no cuadra con lo publicado.

DOF del 22 de diciembre de 2000.

* Prevalece una Persona Física con Actividad Empresarial en el grupo de empresas.

** Prevalece hasta cuatro Personas Físicas con Actividad Empresarial en el grupo de empresas.

www.dof.gob.mx

Los datos relativos a las empresas y proyectos captados, así como el estímulo solicitado fueron obtenidos en:

<http://www.bancomext.com/Bancomext/aplicaciones/directivos/documentos/AGS%20CONACYT.pdf>

ND: No Disponible.



Cabe mencionar que aunque el número de empresas se ha incrementado fuertemente en los últimos años, “el estímulo sólo lo están obteniendo grandes empresas, que seguramente ya contaban con planes de inversión en IDT (Investigación y Desarrollo Tecnológico) y que ahora se están beneficiando del estímulo fiscal. Por otro lado, la pequeña y mediana empresa, ya sea porque no cuenta con planes de inversión, o porque no cuenta con los recursos necesarios para realizarlos no ha sido beneficiada con el estímulo fiscal” [Martín, 2006:205].

Por mencionar algunas de las empresas beneficiadas al aprovechar el estímulo¹⁹⁷ se encuentran General Motors, Grupo Carso, Motorola México, Hewlett Packard México, Alestra, Nemak, Híbridos Pioneer México, Delphy Automotive Systems, Newak, Du pont, etc., como es sabido estas empresas son corporativos, algunos trasnacionales que, en la mayoría de los casos, es el grupo completo el que se beneficia del estímulo fiscal.

¹⁹⁷ De las empresas con capital nacional, que actualmente han gozado del estímulo fiscal a la investigación y desarrollo tecnológico de acuerdo al artículo 219 de la LISR, cabe mencionar que algunas de ellas fueron empresas que estuvieron colocadas en las 50 primeras empresas del país con inversión nacional del ciento por ciento, según reporte del censo en 1965. Por enunciar a algunas de ellas son: Grupo Hylsa (Hojalata y Lámina, S.A., Fierro Esponja, S.A., Aceros Alfa Monterrey, S.A., Aceros de México, S.A.), Grupo Cervecería Cuauhtémoc (Cervecería Cuauhtémoc, S.A., Empaques de Cartón Titán, Fábricas Monterrey, S.A.), Grupo Cremi (Cervecería Moctezuma, S.A., Central Malta, S.A.), Metalúrgica Mexicana Peñoles, S.A., Grupo Cervecería Modelo (Cervecería Modelo, S.A., Empaques Modernos San Pablo, S.A., Empaques de Cartón United, S.A., Aranguren y Cía, S.A.), Tubos de Acero de México, S.A., Grupo Resistol y Monsanto Chemical (Adhesivos Resistol, S.A.), Industrias Monterrey, S.A. [Cruce de información con Informes sobre el monto erogado por concepto del estímulo fiscal previsto, de acuerdo a lo publicado en los DOF, Véase Garrido, 2002:265-267].



4.2.3 Representatividad de los incentivos fiscales en el PEF

El PGF 2006 (Presupuesto de Gastos Fiscales), documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)¹⁹⁸, ley que reglamenta en materia de programación y presupuesto, la aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales, entiéndase de la cuenta de la hacienda pública federal, considera partidas por incentivos fiscales que hacen referencia a los que estipula la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), incentivos que son programables en el gasto público.

México ha sufrido años de oprobio y de oscuridad en cuanto a la rendición de cuentas. Aunque en estos últimos tiempos se ha llevado a cabo un esfuerzo muy grande por abatirlo y transparentar la información para que los ciudadanos podamos conocer el origen y destino de los recursos, ya que, finalmente, son los contribuyentes quienes sostienen la mayor parte de los gastos en el país, resulta importante generar información fiscal suficiente y competente, en tiempo y en forma, por parte de quienes nos gobiernan y legislan, para que ésta apoye a tomar

¹⁹⁸ La LFPRH regula situaciones medulares en la vida del país como el ejercicio del gasto público federal, ministración de los recursos, pago y la concentración de recursos, la austeridad y disciplina presupuestaria, la contabilidad gubernamental, la información, transparencia y evaluación que sin duda alguna no tardará en rendir los frutos esperados y proyectados por los legisladores.



decisiones adecuadas en materia de incentivos fiscales y poder optimizar los recursos financieros del erario.

En la opinión de los autores Bergman, Carreón y Hernández [2004:76] las deducciones autorizadas “establecidas por la Ley del ISR le costaron al país 4.1% y 4.2% del PIB para los años 2002 y 2003, respectivamente. Si bien en ocasiones algunas de ellas son necesarias para mantener la competitividad de la industria, es necesario que se evalúen seriamente para determinar cuáles están fuera de las necesidades reales de la actividad del contribuyente.”

Siguiendo con los autores, las actividades “exentas le cuestan al país alrededor de 2.1% del PIB”. Nuevamente, “si bien las actividades educativas y de cultura debieran fomentarse, el sector agrícola, ganadero y pesquero podría estudiarse con más profundidad de manera que el subsidio llegue verdaderamente a quien más lo necesite”. Este tratamiento puede beneficiar a personas morales con alta capacidad contributiva, como las agroindustriales, que utilizan los vacíos de la Ley para eludir, debido a que pueden estar colocados en regímenes fiscales que no les corresponden.

“El tratamiento especial para el transporte terrestre de empresas constituidas como personas morales (es decir, sin incluir las personas físicas con actividad



empresarial) le cuesta al país 0.4% del PIB para los años 2002 y 2003, o equivalentemente más de 24 mil millones de pesos. Adicional a las pérdidas fiscales, la evasión se encuentra entre 1.64% y 2% del PIB, cifra alta para un país con necesidades sociales y de infraestructura” [Bergman, Carreón, Hernández, 2004:7-8]. Los autores refieren que un estudio a profundidad es recomendable debido a la variación que se presenta de un año a otro; para el caso de “Los gastos fiscales equivalen a 0.2% y 0.8% para los años 2002 y 2003, respectivamente.”

4.3 Otros criterios sobre incentivos fiscales

4.3.1 Criterios de aplicación de los incentivos fiscales

Analizar el sistema fiscal en el que se desenvuelven los incentivos fiscales, es importante puesto que no es factible tal vez la aplicación de ellos a cualquier región. Habrá que considerar también, que no solamente puedan ser definidos por el gobierno federal sino que existen aunado a lo anterior, los impuestos estatales y los municipales. Consecuentemente, de esta división constitucional, la competencia fiscal estará a cargo de dos haciendas públicas.

Evidentemente, los incentivos fiscales que se apliquen, en todos los casos, considerarán los principios constitucionales en el marco del límite de la legalidad



para su establecimiento. Cuando la imposición fiscal se ofrece como un incentivo, puede lograr algunos aspectos que pueden trascender en la reforma tributaria buscada. Se suma a lo anterior el tamaño de la empresa, el giro comercial al que pertenece, el mercado en el que se desenvuelve y los objetivos federales y locales determinados por el gobierno.

Independientemente de todo, los incentivos fiscales que se propongan deberán contener las características mínimas de ser neutrales, transparentes, simples, estables y, principalmente, ser eficaces en su aplicación para que surta el efecto esperado. En la práctica, los estados establecen la figura impositiva a fin de lograr sus objetivos, luego entonces, el establecimiento de los incentivos. Por otra parte, si se introduce en la legislación sobre los incentivos fiscales, el estado deberá considerar la definición de la extinción del incentivo fiscal “que estipule el vencimiento del incentivo, para que exista la posibilidad de valorar si debería prorrogarse o no” [OCDE, 2006:51].

Dentro del marco de la investigación, se han revisado diferentes incentivos fiscales. Algunos son comentados por ciertos autores bajo la perspectiva teórica. Otros incentivos fiscales, son identificados bajo la aplicación efectiva de éstos a través de la administración local de recaudación como uno de los mejores marcos para ubicar la posibilidad de aplicabilidad de un incentivo para las empresas. En otro sentido, algunos otros incentivos fueron aplicados en épocas pasadas, en un



marco histórico distinto al presente, sin embargo, en algunos casos resultaron un éxito durante el periodo de su aplicación.

4.3.1.1 Incentivos fiscales de aplicación general

De acuerdo con la opinión del autor M. Groves [1980:784-788], en los proyectos de incentivos fiscales se pueden considerar los siguientes:

1. Autorizar la deducción en todo o en parte, de la renta neta a los efectos del ISR.
2. Es factible que las empresas colocaran sus reservas de manera separada durante las épocas de bonanza para que “pudiera disponerse de las mismas para invertir las en las épocas de baja; en el caso de que no se procediera a hacer tales inversiones (previo requerimiento del gobierno), los fondos pasarían al Tesoro federal por incumplimiento de la obligación.”
3. “En lugar de una recompensa por la inversión, podría concederse una concesión fiscal para que se diera trabajo a más gente.”
4. Considerar la depreciación acelerada como un estímulo para la inversión.
5. “Podría gravarse con un impuesto el dinero atesorado y los depósitos ociosos.”



Cabe mencionar que en México han sido aplicadas las propuestas de incentivos fiscales referidas a los puntos 1 y 4. Sin embargo, las propuestas señaladas, han mostrado efectos poco alentadores a la inversión a la Mipyme. La propuesta de incentivos de los demás puntos, en México, culturalmente, ofrece un panorama poco confiable, puesto que con ella se confiere poder financiero al gobierno del recurso privado, del capital productivo y difícilmente, podría motivar una manera de financiamiento para las empresas por medio de tales incentivos fiscales. Como lo afirma M. Groves, es probable que “intensifiquen el temor en lugar de despertar la confianza.”

El autor señala también otros proyectos de incentivos fiscales “como el gravar con un impuesto los préstamo bancarios” o los bienes de capital y los materiales empleados para la construcción. La política de este tipo de incentivos está orientada, principalmente, a adaptar la actuación fiscal del gobierno a las exigencias de la economía en su conjunto. Todavía existen otras propuestas de incentivos que podrían motivar el financiamiento a la Mipyme.

4.3.1.2 Incentivos fiscales a la investigación y desarrollo

Los incentivos fiscales a la investigación y desarrollo han sido una forma que los gobiernos han adoptado para instrumentar un estímulo a la inversión privada. En



el ámbito internacional y como parte de una ayuda financiera de los estados a las empresas, utilizan las subvenciones, los créditos fiscales o las tasas impositivas, fundamentalmente, como el medio para efectuar los incentivos fiscales. De esta manera las haciendas pueden determinar al grupo específico hacia el cual motive los incentivos fiscales y dirigirlos. En el siguiente apartado consideraremos el estudio comparativo que se realizó con países miembros de la OCDE, relativo a los incentivos fiscales a la investigación y desarrollo [OCDE, Corchuelo, 2006:201-205].

Los incentivos fiscales a la investigación y desarrollo consideran dos conceptos importantes: el concepto de gastos corrientes y el de gastos de capital. Los gastos corrientes, normalmente, integran el renglón de sueldos y salarios del cuerpo de investigación. En la generalidad de los países miembros de la OCDE, este concepto es cien por ciento deducible, por lo cual, no puede considerarse como un beneficio fiscal, puesto que el concepto del gasto, sueldos y salarios, la legislación lo permite y el contribuyente entonces, lo acciona como una deducción de sus ingresos en sus registros contables fiscales para determinar su base gravable.

En lo que se refiere a los gastos de capital, a éstos lo integra la inversión realizada en inmuebles, maquinaria y equipo. El gasto de capital por investigación y desarrollo, se deprecia de acuerdo a la vida útil del bien (método lineal). El incentivo consiste básicamente en la depreciación acelerada de la inversión del



bien y de esta manera se permite efectuar la deducción del bien en el año en que fue realizada la inversión. De los países miembros de la OCDE, algunos como Dinamarca, Irlanda y Reino Unido son los que presentan el mejor tratamiento fiscal para las inversiones, puesto que permiten la libertad de depreciación al no establecer tasas definidas para efectuarla. Los tres países consideran la depreciación acelerada al cien por ciento de inmuebles, maquinaria y equipo. Estados Unidos considera su depreciación por inmuebles a un periodo de quince años y por la maquinaria y equipo a tres años.

Un incentivo dirigido también a la investigación y desarrollo son las llamadas “Deducciones especiales en la base imponible” (*tax allowances*). De acuerdo con Corchuelo, estas deducciones permiten a las empresas deducir de su base imponible un importe superior al gasto en investigación y desarrollo, lo que supone una forma de ahorro fiscal. Al operar sobre la base imponible, dependen del tipo impositivo del impuesto sobre los beneficios empresariales y benefician especialmente a las empresas que tributan a una tipo marginal más alto. Australia, Austria, Bélgica, Dinamarca, Hungría y Reino Unido son los países que aplican dicho incentivo. Bélgica lo aplica al 175%, por ejemplo. De acuerdo con Corchuelo [OCDE, 2006:201], otros países establecen límites “para la deducción especial que consiste en establecer una cantidad máxima sobre el gasto realizado en investigación y desarrollo o sobre el total a deducir una vez aplicado el porcentaje.”



Un incentivo que ha sido aplicado en los países miembros de la OCDE, son las tasas impositivas que se aplican a las bases imponibles. En la generalidad éstas han sido disminuidas recientemente en los países miembros de la OCDE. Además, algunos países establecen tipos impositivos especiales para la Mipyme. La disminución de las tasas impositivas supone una reducción de los incentivos fiscales que actúan en la determinación de la base gravable (la aceleración de la depreciación y deducciones especiales).

Para el ejercicio fiscal del 2006, el país con tasa impositiva más elevada es Japón con 40.69% y le sigue Alemania con un 38.7% para las grandes empresas. Para el caso de la tasa impositiva a las pequeñas y medianas empresas, es Corea quien determina la tasa impositiva más baja, del 16.5%, seguida del Reino Unido con el 19%. México determinó una tasa del 28%, y por disposición transitoria,¹⁹⁹ aplicó el 29% para el 2006, sobre la base imponible para grandes, medianas y pequeñas empresas.

¹⁹⁹ Artículo 2° Disposiciones de vigencia anual 2006, publicado en el DOF del 26 de diciembre de 2005



Cuadro No. 66
Tipos Impositivos Impuesto Sobre Beneficios Empresariales
Grandes empresas (tipos impositivos estatutarios)

País	1999/2000	2005/2006
Alemania	51.57	38.7
Portugal	37.4	27.5
Japón	48	40.69
Francia	40	33.83
Bélgica	40.2	33.9
Dinamarca	34	36
Australia	36	30
Holanda	35	29.6
Noruega	33	28
Corea	30	29.7

Pequeñas y medianas empresas (tipos impositivos estatutarios)		
Corea	30	16.5
Japón	48	35
Reino Unido	30	19
Canadá	32.1	23.1

Fuente: Warda (2001), KPMG (2006)

El incentivo fiscal del crédito fiscal aplicado a la investigación y desarrollo consiste “en un porcentaje de deducción que actúa directamente sobre la cuota íntegra, de forma que no depende del tipo impositivo del impuesto sobre beneficios empresariales” [OCDE, Corchuelo 2006:202]. De la misma manera, en el sistema de deducción especial en la base imponible, se definen límites en la cuota. El límite puede consistir en un porcentaje fijo sobre la cuota o en una cantidad fija máxima.



Para Estados Unidos y Japón se establece una cuota íntegra del 20% y para España del 35%. Asimismo, en los Estados Unidos y Canadá el crédito fiscal se considera un ingreso acumulable.

Por último, comentar que la aplicación de los incentivos fiscales, a base imponible o tipo imponible, difieren en sí mismos para su determinación, debido al argumento o sistema de operación en que se desarrollen. Para ello, se cuenta con tres sistemas en que pueden desarrollarse los incentivos fiscales. El sistema global, el sistema incremental y el sistema mixto. Con cualquier sistema que se utilice, el cálculo diferirá si el incentivo actúa sobre la base imponible o sobre la cuota (crédito fiscal).

Si un incentivo se desarrolla en el sistema global, implica que el porcentaje de deducción se realice sobre el total gastos de investigación y desarrollo. Bajo este sistema, su manejo es sencillo y práctico, principalmente, para las empresas de menor capacidad, y el ahorro fiscal es identificado inmediatamente por todos los usuarios del sistema.

En el sistema llamado incremental, Corchuelo [OCDE, 2006:204] explica que “consiste en aplicar un porcentaje de deducción sobre el gasto de investigación y desarrollo cualificado que exceda del gasto en investigación y desarrollo en función de una determinada base.” De acuerdo a este sistema, el beneficio fiscal



lo reciben especialmente las grandes empresas, puesto que son las que tienen posibilidad mayor de realizar erogaciones excedentes en la inversión inicial.

Finalmente, el sistema mixto, que fusiona el sistema global con el sistema incremental. Consiste en aplicar un porcentaje de deducción sobre el gasto por investigación y desarrollo y si éste excede el establecido en la base fija, se considera un porcentaje mayor para su aplicación en la deducción sobre el gasto marginal.

4.3.1.3 Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT)

En la V Asamblea General del CIAT, celebrada en Brasil en 1971, los servicios de administración tributaria de la Organización de Estados Americanos (OEA) se reunieron para dialogar con respecto a la importancia que tienen los gobiernos como promotores directos e indirectos del desarrollo económico. Como se ha comentado con anterioridad, la política fiscal y los sistemas fiscales, en especial, la tributación, son un instrumento para el desarrollo.

Entre otro tipo de aspectos, en la asamblea se subraya la importancia de otorgar incentivos que realmente promuevan un crecimiento económico y, a su vez, las administraciones tributarias que juegan un papel importante en la administración de los incentivos, observen la aplicabilidad de éstos en aras de trascender en un



verdadero crecimiento económico para el país. Los especialistas en tributación hacen referencia de las exoneraciones fiscales relativas al ISR. Al respecto, se comenta que en el inicio de las operaciones de la empresa no es útil la exención de impuestos, puesto que, en sí misma, la operación la lleva a realizar demasiados gastos y realmente no es generadora de ganancias.

Ante tal circunstancia, la intención expresa de proporcionar la exoneración fiscal a una empresa al inicio de operaciones es de dar a la empresa un nivel de ganancia que le permita a ésta llevar “un efecto multiplicador sobre sectores productivos subsidiarios” [Ardito, 1971:11], considerando la aplicación de esta exención para el desarrollo regional. Cuando son aplicadas estas exoneraciones a empresas que van a impulsar el desarrollo regional se requiere tomar en cuenta que se busca compensar el costo para ésta con los beneficios que traerá aparejados el desarrollo regional, la infraestructura, la comunicación, la distancia, la mano de obra entrenada y otras economías externas a la empresa. Ardito [1971:13] explica que la empresa establecida goza de “una ganancia adicional en las exenciones de impuesto sobre la renta o patrimoniales”, al colocarse en una localidad que permitirá el desarrollo regional.

En la opinión de las administraciones locales del CIAT, el incentivo fiscal de la exención del ISR se puede conceder a las empresas “de manera tal que promueva el empleo, en vez de sustituir la exenciones en capitalización, si el beneficio se



otorga en función a los puestos generados, entonces podría ser mayor la exoneración en el impuesto sobre la renta”.

4.3.1.4 South Carolina Department of Revenue

El departamento de rentas públicas²⁰⁰ de Carolina del Sur, Estados Unidos, propone ciertos incentivos fiscales a las empresas y estos incentivos fiscales los orienta de manera que surta distintos efectos:

1. Incentivos que buscan generar fuentes de empleo. Para ello las empresas reciben cierto acreditamiento fiscal en el Impuesto sobre Sociedades por creación de empleo. Las empresas que optan por tomar este incentivo fiscal, su giro en su actividad preponderante, tendrá que pertenecer a alguna de las siguientes actividades económicas: sector manufacturero, procesos, turismo, almacenaje, investigación y desarrollo; y las de servicio, oficinas, corporativos o instalaciones dedicadas a tecnología.

Para este incentivo fiscal, las empresas reciben de 1,500 a 8,000 dólares al año por número de empleos generados, siendo estos empleos, en todos los casos, de tiempo completo o equivalente. El monto que recibe la empresa, se otorgará y dependerá de la categoría del condado en el que se instale el puesto y el nivel de

²⁰⁰ Véase: <http://www.sctax.org/default.htm>



desarrollo. El acreditamiento nunca puede ser superior al 50% del impuesto a pagar. Se considera que cuando el acreditamiento es mayor al adeudo fiscal, éste puede trasladarse a los quince años posteriores. En caso de situación contraria la ayuda será devuelta. Este tipo de incentivo está sujeto a la creación y destrucción del empleo.

2. Incentivos que están orientados al sector de la producción. La exención del Impuesto de propiedad en el sector manufacturero, es un incentivo que se refiere a la exención del impuesto condal (no municipal), que se dirige a las nuevas instalaciones manufactureras y ampliaciones a las empresas ya existentes por un valor de 50,000 dólares. Los municipios también podrán aplicar esta exención por un periodo máximo de cinco años. La exención es aplicable al suelo, edificios, maquinarias y el equipamiento establecido en dichas instalaciones existentes. Las empresas que se adhieran a la exención deberán conservar el número de puestos de trabajo existentes.

3. Incentivos fiscales que están orientados a la inversión. Este incentivo que se propone permite determinar cuotas negociadas en lugar del Impuesto sobre la Propiedad (*FILOT: Fee in Lieu of Property Taxes*). Existen cuatro tipos de cuotas negociadas: “*Big fee*”, “*Little Big*”, “*Simplified Fee*” y “*Special Fee*”. Estas cuotas pueden negociarse por un periodo de 20 ó 30 años. En el caso de que la empresa desee la exención por un periodo de 20 años, ésta deberá realizar una inversión



de 5 millones de dólares. Con requisitos más exigentes para el periodo de 30 años, se ofrecen tres escenarios, en donde para la primera postura las empresas deberán crear 200 nuevas fuentes de empleo e invertir 400 millones de dólares; para la segunda posición la empresa deberá tener una inversión de 200 millones de dólares y realizar una nueva inversión de otros 200 millones de dólares; y finalmente, en el tercer escenario, invertir 600 millones de dólares en el estado.

4.4 Entorno económico de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias

En general, cuando el congreso de un estado que gobierna, define el sistema fiscal de un país, considera la facultad que tiene el estado en su potestad financiera y en su potestad tributaria. En la potestad financiera, porque define en la Ley de Ingresos, cómo es que va a percibir el flujo de efectivo, que suele ser a través de la imposición de impuestos, uno de los renglones más representativos para percibir ingresos, en cuyo momento se gesta la potestad tributaria del gobierno.

En contra parte, en la misma facultad financiera, el gobierno decide cómo va a gastar el ingreso que recibió, a efecto de cumplir, mediante la aplicación del gasto que se eroga en un ejercicio fiscal, el fin para el que fue presupuestado.



En cuanto a la potestad tributaria que le es conferida al gobierno federal, estatal y municipal para establecer un tributo, el poder legislativo en esta jerarquía legislativa, deberá observar el cumplimiento de los límites constitucionales que la propia constitución define para que un impuesto cumpla con los principios instituidos en la ley fundamental.

Esta situación supone legislar sobre tributos que garanticen cargas tributarias alineadas a la capacidad económica y contributiva de los gobernados, la proporcionalidad y la equidad. A esta verdad jurídica no siempre le es relativa la verdad económica.

Resulta importante respetar las necesidades básicas de los contribuyentes, por lo que la determinación de un impuesto, no debería tener el enfoque recaudatorio únicamente. El establecimiento de un impuesto deberá cumplir con los motivos expuestos en la iniciativa de Ley cuando éste fue propuesto, que vislumbre la aplicación práctica para el contribuyente y también que cumpla con la expectativa de la hacienda pública que mejor oriente la actividad económica del país.



4.4.1 Desarrollo Estabilizador en México

Este subtema del capítulo se apoya, principalmente, en el estudio de la Ley de Fomento para las industrias Nuevas y Necesarias y su reglamento, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1955 y del 2 de diciembre del mismo año, respectivamente.

El objetivo de desarrollar el tema de este capítulo, es presentar la información, en aspectos muy generales, de cómo fue el sistema fiscal en México a través de los modelos económicos, en el cual se coloca la Ley y su reglamento en comento. En este sentido, los siguientes comentarios están fundamentados en la reunión que se dio en 2004, en la Primera Convención Nacional Hacendaria, “Principios y lineamientos generales en la Política Económica y Hacendaria de México” a efecto de reflejarlo como introducción a las política de incentivos fiscales por el gobierno federal.

A lo largo de varias décadas, la estructura económica del país ha tenido dos ejes principales como modelos de crecimiento económico, el modelo de sustitución de importaciones y el periodo de la liberalización económica. Por lo que se refiere al periodo de la liberalización económica, éste surge como una respuesta al modelo de sustitución de importaciones, modelo económico que únicamente es



enunciativo y se plasma como el modelo económico actual que prevalece en México.

Por lo que se refiere al modelo de sustitución de importaciones, se identifica para ubicar el entorno económico y fiscal en el cual se encontraba el país a la fecha de la emisión de la ley estudiada, y observar cómo se encontraba el sistema fiscal en México alrededor de la década de los cincuenta, “en donde el gobierno utilizó extensamente el gasto público, los aranceles e incentivos fiscales para promover el desarrollo industrial” [Martínez, 1967:8] y de esta manera, analizar cómo fueron beneficiados el país y las empresas con la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias en el marco de este modelo económico.

“El modelo de sustitución de importaciones comprendió dos etapas, que se diferencian uno de los otros, en términos de los resultados económicos que se plasmaron por cada uno de ellos:

La primera etapa, el modelo primario exportador, se conforma el mercado interno y se sustentan las bases para un crecimiento de la demanda interna. Este modelo reconocía las necesidades de desarrollo de una economía atrasada y una débil organización social y económica (mediados de los años treinta hasta 1950).



La segunda etapa, comprende los modelos de desarrollo estabilizador, desarrollo compartido y crecimiento acelerado. Esta segunda etapa procuró el impulso industrial; el desarrollo y consolidación de distintos grupos sociales, como una estrategia para fortalecer la demanda interna y reducir el riesgo de una posible inestabilidad en el crecimiento dentro de una tendencia de dependencia del exterior. Los programas de estas etapas fueron:

- Desarrollo estabilizador, 1950-1970.
- Desarrollo compartido, 1970-1976.
- Crecimiento acelerado, 1976-1982.

Para cumplir con la metodología de la investigación, se analiza el estudio de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias y su reglamento, que fueron publicados y aplicados durante el ejercicio del periodo estabilizador, por lo que no se comentarán los demás periodos.

Al sistema fiscal en México le da continuidad la administración del Presidente Adolfo Ruíz Cortines durante el periodo de 1952 a 1958, “quien es el que continúa con el modelo de sustitución de importaciones y fomento productivo”. Como parte de la política de gobierno que se tenía, se buscaban ciertos objetivos y, entre otros, estaban los subrayados principalmente como el de “la ampliación del mercado interno, la industrialización del país, la competitividad de productos



mexicanos, y la generación de empleos.” Para cubrir los fines de gobierno propuestos, se crearon ciertas acciones para fomentar a la industria, determinándose algunos apoyos fiscales para beneficio de los contribuyentes, “se vislumbró el aumento en la inversión extranjera, se impulsó la acumulación privada de capital, entre otras acciones para lograr los objetivos” definidos [Comisión Nacional Hacendaria, 2004:22-23].

Entonces en esta época inició un periodo de regularización fiscal, en donde se introducen algunos cambios que determinan la actividad económica en el país, por ejemplo, en la LISR, Ley en la que se dan algunas modificaciones con respecto a tasas complementarias, se emite una segunda Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, además de la expedición de la nueva Ley llamada Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, ley que da fuerza a la hipótesis de la investigación.

Para esta época, el sistema fiscal en México no era acorde con el desarrollo económico. Existía la llamada Ley General del Timbre, que no surtía el efecto real de recaudación, debido a que había que adherir timbres fiscales a la factura de venta, siempre que el importe fuese superior a \$20. Además de que se observó que la Ley era fácilmente eludible.



Para contra restar los efectos fiscales en el derecho presupuestario, se inicia una reforma tributaria “creando un impuesto sobre el volumen de las transacciones y así se expidió y entró en vigor, en enero de 1948, la Ley de Federal Sobre Ingresos Mercantiles” [Margaín, 1998:22]. A la hacienda pública federal le interesaba abandonar la Ley del Timbre y pasar a una nueva ley impositiva que gravase al comercio y a la industria, considerando para la determinación del impuesto, los ingresos que se percibieran de acuerdo a las operaciones que pactaran con terceros, de manera que esto les pudiera hacer llegar con el último de los contribuyentes que adquirieran la mercancía.

Posteriormente, el 4 de enero de 1955, el gobierno federal publica, bajo la rúbrica del Presidente Adolfo Ruíz Cortines, la Ley de Fomento de Industrias Nuevas o Necesarias. Esta ley otorgaba incentivos fiscales federales a todas las empresas que fuesen nuevas o, no siendo nuevas, se consideraren necesarias para el desarrollo del país.

Como resultado de las acciones tomadas por la administración de la hacienda pública, “la política fiscal estimuló el ahorro y la inversión a través de subsidios, exoneraciones de impuestos²⁰¹” [Véase Ramales]. En esta época la “política proteccionista se endureció todavía más. De esa manera, la proporción de las importaciones que requerían permisos previos aumentó de 28% en 1956 a más de

²⁰¹ [<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/>, fecha de consulta, 27 de junio de 2008]



60% en promedio durante los años sesenta. Como resultado de ello el sector industrial ganó participación en el PIB. En 1950, el sector industrial representaba el 21.5% del producto total y esa cifra aumentó a 24% en 1960 y a 29.4% en 1970 [Lustig 1992: 31-32, en Ramales].

Por ello, la aplicación del sistema fiscal, en esta etapa surtió los efectos deseados y “se reflejaron en una capitalización del modelo primario exportador, con crecimiento de un 6.4% promedio en el PIB (el más alto comparado con otros modelos). Llegándose a tener incrementos que oscilaban del 10% hasta 11.7% en el PIB en los años de 1954 a 1964” [Comisión Nacional Hacendaria, 2004:24].

4.4.2 Estructura de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas o Necesarias

La facultad de la aplicación de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, principalmente, correspondía a la administración de la Secretaría de Economía (SE) con opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Ambas secretarías determinaban la reglamentación de la Ley. La estructura de ésta, como ley originaria y fuente formal legislativa, estaba integrada por tres capítulos que integran a treinta y cuatro artículos normativos y cinco artículos transitorios [Véase Anexo, DOF del 4 de enero de 1955].



El Capítulo I establece las “Disposiciones Preliminares”. Este capítulo está integrado a partir del artículo 1° al 11°. En términos generales, éste especifica lo establecido principalmente a las industrias que son calificadas para obtener las franquicias fiscales; la clasificación de las industrias, según los factores para la integración económica que prevalece hasta ese momento; y observa las exenciones o la cuantía de las reducciones de impuestos.

El Capítulo II, “De las Franquicias Fiscales”. El capítulo ubica a los artículos de la ley a partir del 12 al 22. Fundamentalmente, establece las exenciones o reducciones que podrán gozar las industrias que obtengan las franquicias y la conservación de ellas, además de las causales por las que éstas pueden ser canceladas.

El Capítulo III se refiere a las “Disposiciones Generales”. Los artículos del 23 al 34, establecen las obligaciones que adquieren las industrias cuando se adhieren a los beneficios fiscales, bajo el amparo de la franquicia fiscal.

Los artículos transitorios, fundamentalmente, establecen las disposiciones que se dirigen a las industrias que gozaban de franquicias fiscales que fueron obtenidas por los decretos de 1939 y las leyes de 1941 y 1945, observando la continuidad de éstas, con las condiciones y plazos que señalaban las declaratorias



correspondientes. A su vez, hace mención de la vigencia de la nueva Ley y la Ley a la cual deroga.

El objeto de la Ley, principalmente, fue propiciar el fomento de la industria nacional mediante la concesión de franquicias fiscales que estimularían el establecimiento de nuevas actividades industriales, otorgando a las industrias las que hayan sido calificadas como nuevas o necesarias y que, a su vez, se colocaran en la situación de básicas, semibásicas o secundarias. La clasificación de la industria estaría determinada por el tiempo de duración de la franquicia.

Para los efectos de esta Ley, se consideraban industrias nuevas, a aquellas empresas que se dedicaban a la manufactura o fabricación de productos que no se producían en el país, siempre que no se tratara de sustitutos que ya se produjeran en él y que éstos contribuyesen en forma importante al desarrollo económico.

La consideración para las industrias necesarias era para aquellas empresas de manufactura o fabricación de mercancía que se produjeran en una cantidad insuficiente para satisfacer el consumo nacional, además de las empresas que, para exportar sus productos, hubieran requerido un grado de elaboración nacional no menor del 60% del costo directo de producción.



Las industrias básicas eran aquellas que producían materias primas, máquinas, maquinaria, equipos o vehículos que eran primordiales para una o más actividades de importancia fundamental para el desarrollo industrial o agrícola del país.

Las industrias semibásicas eran consideradas a aquellas empresas que producían mercancías destinadas a satisfacer directamente necesidades vitales de la población o que producían herramientas, aparatos científicos o artículos que pudiesen ser utilizados en procesos posteriores en otras actividades industriales.

Las industrias secundarias eran aquellas empresas que producían mercancías que no estuvieran colocadas en las clasificaciones anteriores.

Para las empresas que se colocaran en cualquier supuesto de clasificación anterior, eran susceptibles de poseer franquicias fiscales. Se consideraba una franquicia fiscal, a las exenciones o reducciones de impuestos, otorgadas por la SE y la SHCP, a las empresas que cumplieran con las especificaciones anteriores, relativas a:

1. Impuesto General de Importación de los productos que no se fabriquen o manufacturen en el país o no produzcan en cantidad suficiente.
2. Impuesto General de Exportación.
3. Impuesto General del Timbre.



4. Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles que corresponda a la federación.
5. El Impuesto Sobre la Renta, comprendidas en la cédula II (Impuesto al Ingreso Global de las empresas).

Tales exenciones no excedían, en su producción, del 40% del importe de dicho impuesto y éstas eran aumentadas en medida que las empresas elevaran su producción.

Las franquicias fiscales se concedían por un periodo de diez años a las industrias básicas, de siete años a las industrias semibásicas y de cinco años a las industrias secundarias.

Sin embargo, los incentivos fiscales que operaron como un instrumento de ayuda y apoyo a la inversión privada para inducir la capitalización de activos en producción en ciertas actividades económicas del país, tuvieron su vigencia hasta el 15 de diciembre de 1975, fecha en que es abrogada la Ley.

Posterior a esta fecha, se publicaron exenciones fiscales para algunas empresas, mediante declaratorias particulares a los contribuyentes con respecto a estímulos fiscales y oficios en donde se autorizaba el traspaso de exenciones fiscales de una empresa a otra. Se publicaron también decretos en donde se cancelaban créditos fiscales y se celebraban acuerdos arancelarios, sin embargo, no se observó que



se decretara alguna Ley que quedara en sustitución de la Ley de Fomento para las Industrias Nuevas y Necesarias.²⁰²

En términos de las garantías individuales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del estado de derecho individuo, y los límites constitucionales, ¿por qué no crear una nueva Ley de aplicación general que fomente el desarrollo industrial?

4.4.2.1 Efectos de la aplicación de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias

Cabe mencionar que los antecedentes de esta Ley datan del “decreto publicado el 14 de abril de 1926; el decreto del 30 diciembre de 1939; Ley de Industrias de Transformación (mayo de 1943 a diciembre de 1945); Ley de Fomento de Industrias de Transformación (31 de diciembre de 1945 hasta febrero de 1955)” [Martínez, 1967:19], por lo que haré algunos comentarios relativos al comportamiento que implicó el otorgar las exenciones para la hacienda pública federal, durante el tiempo vigente de esta Ley y anterior a ella.

²⁰² Véase, DOF 19 de febrero de 1976, DOF 15 de marzo de 1976, DOF 18 de marzo de 1976, DOF 23 de marzo de 1976, DOF 26 de marzo de 1976.



Lo valioso de rescatar información con anterioridad a la Ley de Fomento a las Industrias Nuevas y Necesarias, es que la aplicación de la política de incentivos fiscales prácticamente es dada desde el decreto de 1926, en donde se otorgaba a las empresas la exención de los impuestos por un periodo de tres años, cuyo capital no excediera de 5 mil pesos.

La exención que se otorgó en el decreto expedido en 1939, ampliaba el plazo de la normatividad del decreto de 1926, elevando el periodo del beneficio fiscal de tres a cinco años. De acuerdo a Martínez Ifigenia, los impuestos que quedaron exentos de pago fueron “los de importación de maquinaria, equipo y materias primas, el de exportación, renta, utilidades y dividendos, los del timbre y contribución federal en los impuestos locales.”

El decreto de 1941 concedía, generosamente, las mismas exenciones del decreto anterior, con la salvedad de dejar fuera a las industrias extractivas y de transporte. Sin embargo, para 1946, se expide una nueva Ley que propone más especificaciones en el otorgamiento de los beneficios fiscales, cuyo contenido es preciso, además de considerar a la SHCP para su vigilancia y define la duración el incentivo fiscal.



Ifigenia Martínez describe que en 1948, la SHCP recibe mayores facultades de vigilancia sobre las empresas que son poseedoras del beneficio fiscal y también se encomienda al “Banco de México la supervisión y vigilancia de los subsidios, el estudio de las solicitudes y un dictamen técnico destinado a las SE y de Hacienda.”

De 1940 a 1955, el número de empresas que habían recibido el beneficio de las exenciones fiscales fueron 851 y manejaban un capital inicial de 1,274 millones de pesos, ocupando a 69,974 de trabajadores.

Cuadro No. 67
Número de empresas industriales con exenciones fiscales
1940-1961
(millones de pesos)

Ramas Industriales	No. Empresas	Capital Inicial	Ocupación Inicial	Capital Social Trabajador
Periodo	1940-1955			
Total	851	1,274.0	69,974	18,207
Producción	533	787.6	41,379	19,034
Consumo	318	486.5	28,595	17,013
Periodo	1956-1961			
Total	69	640.0	6,493	98,568
Producción	57	422.3	4,530	93,223
Consumo	12	217.7	1,963	110,902

Fuente: Cuadro 4, Martínez, 1967:23



De 1956 a 1961, el número de empresas que habían recibido el beneficio de las exenciones fiscales fueron 69 y manejaban un capital inicial de 640 millones de pesos dando ocupación a 6,493 trabajadores.

En un periodo de 21 años se benefició a 920 empresas,²⁰³ con un capital inicial de 1,914.0 millones de pesos. Si comparamos el número de empresas beneficiadas con las exenciones fiscales y el capital inicial otorgado del primer periodo con el segundo, observamos que en el segundo periodo se benefician a menos empresas con un capital mayor, es decir, en el segundo periodo se benefician el 7.5% de empresas con el 33.44% del capital inicial. Lo anterior representa que, en promedio, cada empresa poseía un capital inicial de 9.27 millones de pesos. Para

²⁰³ La relación de las 50 mayores empresas industriales de acuerdo al censo de 1965 comenta que el 28% de estas empresas son con predominio de capital privado nacional, el 16% de las empresas de capital privado nacional con participación minoritaria de capital extranjero, el 40% de empresas tienen predominio de capital extranjero y el 16% con predominio de capital estatal. De acuerdo con lo que reporta el censo se muestran las empresas con capital nacional privado que están colocadas dentro de las 50 mayores empresas:

No.	Empresa	Inicio de Actividades
2	Cía. Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey, S.A.	1900
4	Hojalata y Lámina, S.A.	1942
7	Cervecería Cuauhtémoc, S.A.	1890
14	Cervecería Moctezuma, S.A.	1896
15	Empresa Longoria, S.A.	1930
16	Cervecería Modelo, S.A.	1925
21	Cía. De las Fábricas de Papel de San Rafael y Anexas, S.A.	1894
34	Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A.	1952
36	Aceros Ecatepec, S.A.	1951
41	Atoyac Textil, S.A.	1921
44	Empaques de Cartón Titán, S.A.	1936
46	Vidriera Monterrey, S.A.	1909
47	Campos Hermanos, S.A.	1938
50	Cía. Industrial de Orizaba, S.A.	1889

[En Garrido, 2002:263-264]



el primer periodo representa un capital inicial de 1.49 millones de pesos por empresa.

Debido a que la SHCP recibe la facultad de vigilar, a partir de 1949, es cuando se comienza a registrar el costo fiscal de las exenciones fiscales, en donde éste asciende de 1949 a 1955 a 867.27 millones de pesos, y de 1956 a 1962 a 954.06 millones de pesos.

Cuadro No. 68
Sacrificio Fiscal por concepto de exenciones por clase de impuesto
1949-1962
(miles de pesos)

Periodo	Total	Importación	Renta	Ingresos Mercantiles	Exportación
1949-1955	867,272	374,048	307,833	180,000	5,391
1956-1962	954,066	582,164	171,940	199,957	-----

Fuente: Cuadro 5, Martínez, 1967:25

En realidad, el costo fiscal más elevado corresponde al impuesto de importación, que integra a los impuestos por importar maquinaria, equipo y materias primas, lo cual da un indicativo del efecto que resultó la exención al dejar de percibir el erario el impuesto y el beneficio para la empresa al capitalizar el incentivo fiscal. De acuerdo con Ifigenia Martínez [1967:24], "si se compara el sacrificio por exenciones con el total de la recaudación federal, puede verse que aquél representa menos del 3% de la recaudación; pero la importancia de las



exenciones destaca al relacionarla con el número de empresas beneficiadas y con su capital inicial.”

Por otro lado, se localiza la información que documenta Garrido [2002:241-247], y explica cómo se registraba la composición empresarial en México de acuerdo con el reporte del censo del año 1965 durante el Desarrollo Estabilizador. Según Garrido, de las empresas por el origen de su capital: la empresa extranjera representaba el 26.1%, la empresa estatal el 5.11% y la empresa de capital privado nacional representaba el 68.12%.

El capital privado nacional estaba constituido por las grandes empresas, en tanto “que la mayoría de las empresas restantes eran pequeñas y sólo había un grupo reducido de establecimientos de mediano tamaño”. Las grandes empresas estaban clasificadas en dos grupos; el primero, de las grandes empresas industriales y comerciales formadas o desarrolladas en este periodo; y el segundo, de los grandes bancos. Los dos grupos abrieron espacio a conglomerados empresariales industrial-financieros.

El primer grupo (empresas industriales) estaba integrado por empresas que producían:

- ✓ Bienes intermedios (cemento, vidrio).



- ✓ Bienes de consumo (electrodomésticos, línea blanca).
- ✓ El mercado interno (alimentos industrializados, textiles, etc.).

El segundo grupo (de los grandes bancos) se “desarrolló como proveedor del Estado y en obras de infraestructura.”

La estructura de las grandes empresas industriales, incluyendo bancos y financieras, era de “carácter familiar y sus propietarios formaban parte de una compleja red de vínculos patrimoniales”, en las cuales participaban en la inversión, aunque no en el control administrativo.

De acuerdo a Garrido, las empresas industriales adoptaron rápidamente gran tamaño, “se formaron o desarrollaron en el contexto de mercados protegidos y concentrados; operando con un sistema de alta rentabilidad relativa, que les proporcionaba capacidad de inversión con un importante componente de autofinanciamiento”. En general, estas empresas evolucionaron y desarrollaron habilidades empresariales donde operaban, que las llevaron a permanecer en el mercado y a enfrentar los desafíos de la apertura en la década de los noventa, por ejemplo, Hylsa del Grupo Monterrey, el Grupo Televisa, Grupo ICA o Grupo Maseca.



Las empresas, desde aquella época, mostraban ser eficientes, su rentabilidad y capacidad de acumulación de riqueza estaba determinada:

- por la “dinámica en la actividad productiva y desarrollos tecnológicos
- el poder de mercado con base en la protección
- el sistema de subsidios públicos
- por los incentivos fiscales y de diverso tipo, mediante los cuales se inducían las reinversiones hacia proyectos altamente intensivos en capital”

El otro grupo de empresas nacionales es el que operaba en el sector financiero, y era el grupo más fuerte de los empresarios mexicanos. De acuerdo a Garrido, había una “interrelación entre los bancos y las grandes empresas industriales”. El vínculo entre los bancos y las grandes empresas industriales se daba en dos sentidos, cuando los bancos eran propietarios de empresas industriales o cuando grandes empresas industriales eran propietarias de bancos.

En el primer caso, ocurría con los dos principales bancos del país, “Banamex y Bancomer, que tenían desde la banca un extraordinario poder sobre el sector” de empresas industriales. En el segundo caso, “del Grupo Monterrey propietario de Banca Serfín, el Grupo Chihuahua dueño de Comermex, o el Grupo Ingenieros Civiles Asociados (ICA) que pertenecía al Banco del Atlántico.”



La relación de empresa y banco coaccionaba para que las segundas proveyeran los apoyos financieros, en las condiciones en que las empresas industriales podían recibir el financiamiento. “Esta tensión entre industria y bancos sería un factor principal para el desarrollo de estos conglomerados y en los siguientes cuarenta años esa relación se moverá reiteradamente entre ruptura y restablecimiento” [Garrido, 2002:247].

Por lo anterior, en el periodo del Desarrollo Estabilizador y anterior a él, hubo un impacto importante en el desarrollo industrial de México; sin duda entre los factores que influyeron estuvieron la protección a la economía, la posibilidad de tener un acceso al financiamiento en condiciones preferenciales y los incentivos fiscales propuestos por el gobierno federal por un periodo de más de veinte años.

4.4.2.2 Criterios de aplicación de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas o Necesarias

Diversas son las causas que emiten algunos autores con respecto a la aplicación de la Ley de Fomento Industrial. Existen afirmaciones en donde se habla del fracaso de la aplicación de ésta y otras en donde se manifiesta la importancia de la Ley como parte de un aliciente para el fomento a la industria.



Uno de ellos fue, que al darse cuenta el gobierno federal que las exenciones otorgadas no cumplían la expectativa esperada, prácticamente, en su mayoría eran negadas, convirtiéndose, el otorgamiento de franquicias, en un tipo de control fiscal al que las empresas se adherían voluntariamente, “más que para fomentar el establecimiento de nuevas unidades” [Christensen y Ross, en Martínez, 1967:33]. Por otro lado, las empresas observaban demasiados requisitos establecidos para solicitar las franquicias (Ver tema 4.4.3, Reglamento de Ley de Fomento Industrial, DOF 2 de diciembre de 1955), además de que, una vez que fueran obtenidas, serían sujetos de vigilancia y control, por lo cual, muchas empresas pequeñas y medianas preferían continuar en un entorno de poco control fiscal y, consecuentemente, la evasión, debido a la negación del cumplimiento con los requisitos de operación [Christensen y Ross, en Martínez, 1967:34].

Otro de los inconvenientes fue que no se definieron claramente los criterios de selección para las asignaciones de las franquicias fiscales, ya que al otorgarse, favorecían a todas empresas que estuvieran situadas en cualquier región del país, sin considerar aquellas regiones en donde pudiera ser necesario considerar el establecimiento de empresas para llevar el desarrollo industrial.

Al mismo tiempo, cuando las franquicias fiscales eran otorgadas, se favorecía a las empresas grandes, a las industrias que utilizaban maquinaria, equipo y materias primas importadas, así como a la inversión extranjera. Puesto que estas



empresas eran las que estaban colocadas en las principales regiones de desarrollo y eran, a su vez, el tipo de empresas que tenían la posibilidad de cumplir con las disposiciones reglamentarias para la obtención de las franquicias fiscales.

Otro de los criterios expresados decía que aunque muchas industrias habían aprovechado los beneficios fiscales, finalmente, fueron contribuyentes que dejaron de aportar al estado y el efecto de industrializar de este incentivo fiscal, pudo haberse destinado a fines más productivos, en donde el beneficio hubiera sido colectivo o incluso haberlo aportado a industrias carentes de recursos financieros. “La crítica más contundente proviene de Christian y Ross, quienes arguyen que en la industrialización en México intervinieron gran número de factores, muchos de ellos más importantes que la exención fiscal. Los autores admiten que las exenciones pudieron ser una ayuda para industrias básicas, como las de hierro y acero, eléctrica y cemento o de cualquier otra índole, para las cuales la exención signifique una ayuda importante” [en Martínez, 1967:39].

Sin embargo, los autores concuerdan que las franquicias fiscales ayudaron a buen número de empresas importantes y consideran que la ayuda fiscal sólo se justifica para industrias básicas que realmente determinen el desarrollo industrial y de ninguna manera, a empresas que no fomenten tal desarrollo.



No obstante lo anterior, es necesario que todas las industrias que adopten medidas de fomento industrial o cumplan con las expectativas de un plan nacional de desarrollo, gocen de ciertos incentivos fiscales. Los autores concluyen con que aun cuando la legislación sea afirmativa al otorgar incentivos fiscales deberá prepararse el acuerdo con “los siguientes lineamientos: a) exención exclusiva para artículos básicos; b) fomento del desarrollo regional; y c) integración económica de la industria.”

4.4.3 Reglamento de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias

Para dar cumplimiento a lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPUEM), el poder ejecutivo, a través de la Secretaría de Economía (SE) publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 2 de diciembre de 1955, los lineamientos para conceder a las industrias, las franquicias fiscales. En esta publicación se establece el instructivo de las reglas de operación para solicitar la exención de impuestos de acuerdo a la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, por lo cual, en el presente apartado se comenta lo más relevante del reglamento.

4.4.3.1 Consideraciones generales de los interesados



El primer apartado del reglamento considera aspectos generales que los interesados de la solicitud de la franquicia fiscal debían proporcionar a la Hacienda Pública, información relativa a la empresa a efecto de satisfacer los requisitos para ser favorecidos con el otorgamiento de la franquicia fiscal. Para ello, éstas podían otorgarse:

1. Por un millón de pesos y por cuatro millones de pesos.
2. La empresa debía presentar un estudio económico autorizado por un economista (viabilidad económica de la industria, análisis de producción, de mercado, de financiamiento).
3. Podían solicitar personas físicas o morales, nacionales o extranjeras.
4. Comprobar la estancia legal, domicilio fiscal, presentar la escritura constitutiva.
5. Manifestar una declaración de explotación de activos intangibles (marcas, patentes, regalías, servicios técnicos).
6. Acreditar la solvencia económica mediante cartas de bancos u otras instituciones de crédito.

4.4.3.2 Información del objeto de la actividad industrial

1. Los interesados debían manifestar la actividad industrial.



2. Manifestar las mercancías, el costo directo de producción de las materias primas, los artículos semiterminados.
3. Presentar un informe de las mercancías que se fabricaban, los artículos y subproductos que resulten de las diversas etapas de la producción.
4. Manifestar el por ciento de elaboración de sus productos, el costo directo de producción de cada una de las mercancías que se fabricaran, las mermas y desperdicios normales.
5. Informar a qué industrias integraban, o industrias a que daban origen, y la probabilidad de exportar sus productos.
6. En el caso de ser industrias extractivas de minerales no metálicos, la manifestación de los productos que obtenían para ser utilizados como materias primas por otras industrias nacionales.
7. Las plantas ensambladoras listaban las partes que producían y el costo directo de las partes con las que ensamblaban sus productos.
8. Las empresas de servicios detallaban los servicios que ofrecían.
9. Las exportadoras indicaban si los productos eran totalmente terminados en el país o eran terminados en otro.

4.4.3.3 Información de la planta industrial

1. El inventario físico de la maquinaria, máquinas y equipos de fabricación mostrando el monto original de adquisición y país de origen, cuando es importado.



2. Inventario físico de moldes, matrices, aditamentos, dispositivos, refacciones, troqueles, herramientas, de los equipos de seguridad, de tratamiento de aguas, de equipos de clima artificial, de alumbrado, para los equipos de movimiento y transporte.
3. Informar el proceso de producción, la capacidad de producción, la producción estimada, la producción real y la producción mínima necesaria para cubrir los gastos de la fabricación.
4. La manifestación de la clase de energía, consumo, clase de combustible, proveedores.
5. Especificar las designaciones técnicas y comerciales de las materias primas, artículos semielaborados y materia auxiliares, mermas.
6. Informar acerca de las partes, piezas y unidades para integrar las mercancías que se pretendían fabricar o ensamblar, materiales de construcción.
7. Listar al personal, puestos, sueldos y especialidades, comprobando su entrenamiento técnico.
8. La manifestación del incentivo que se pensaba establecer para estimular el rendimiento de los obreros, las prestaciones sociales y las medidas de seguridad para la protección de los trabajadores.
9. Información con respecto a la superficie del terreno y del edificio de ubicación de la empresa.



10. Presentar un programa de actividades de las construcciones, de instalación de maquinaria y de equipos, y de la producción.

4.4.3.4 Información relativa al mercado

1. Debían mostrar el consumo de las mercancías que fabricaran, resumen de las importaciones, de las exportaciones anuales, la demanda nacional con la producción normal de la planta y la posibilidad de incrementarla en el futuro.
2. Manifiestar los centros de consumo, competidores, expresando los países de origen si fueren extranjeros, la marca y los sistemas de publicidad.
3. Mostrar la estimación de los volúmenes de mercancía exportables.

4.4.3.5 Información relativa al financiamiento

1. Manifiestar el monto de las inversiones, del capital social, los tipos de crédito y obligaciones, las inversiones en capital fijo y las inversiones en capital circulante y el cálculo de las amortizaciones a los financiamientos, de las depreciaciones de las inversiones.
2. Se mostraba el pago por regalías, por el uso de patentes y por asesoramiento técnico.



4.4.3.6 Información relativa a la producción

1. Manifestar el valor anual del total de la producción, identificando cada una de las clasificaciones para su identificación del costo.
2. Debía identificar las inversiones de la producción, mostrando el cálculo de la depreciación, así como de la maquinaria, equipos, construcciones e instalaciones.
3. Debían los interesados mostrar el precio de venta, los precios de las mercancías fabricadas, los precios de mercancías similares fabricadas por otras empresas nacionales, de mercancías similares importadas y el por ciento de la utilidad esperada.
4. Debían cumplir con las normas de calidad vigentes fijadas por la Secretaría de Economía y otorgar al público la seguridad sobre la calidad de su producto.

En general, las Secretaría de Economía y de Hacienda fueron precisas en la información que solicitaban para otorgar la franquicia fiscal. Los datos eran completos y de calidad, sin embargo, la información relativa a lo financiero, de producción, de costeo, de inversión en activos, de préstamos bancarios, de sector económico, de sueldos y salario y planes de previsión social, solían ser papeles de trabajo para la determinación de los resultados de las empresas grandes, por lo que a éstas les fue sencillo cumplir.



4.5 Propuesta de Incentivos Fiscales para la Mipyme

Como resultado de la investigación y del análisis aplicado a los diversos programas de ayuda económica que son propuestos por el Gobierno Federal a las empresas; del análisis de la información que reporta el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática en el último censo económico que revela el número de la Mipyme, el empleo que genera y la contribución en la producción nacional; de la información que proporciona la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por los costos fiscales, la estimación de la evasión de impuestos y las partidas que propone como condonación de impuestos; y del análisis de la información que emiten el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, al especificar los establecimientos formalmente registrados en los sectores de la economía formal y la informalidad; se identificaron las actividades económicas que cada administración pública reporta. Para ello se elaboró la siguiente tabla:

Tabla No. 2
Programas de ayuda económica e incentivos fiscales
por sector económico de las administraciones públicas

Sector económico	SHCP	INEGI	CNSM IMSS	Informal	Programa económico	Incentivo fiscal
Agricultura, ganadería	S	N	N	S	FONAES FOMMUR FINAFIM PMHS	Acreditamiento IEPS contra ISR (diesel)



Pesca	S	N	N	N		Acreditamiento IEPS contra ISR (diesel)
Silvícola	N	S	N	N		Acreditamiento IEPS contra ISR (diesel)
Minería	S	N	S	N		
Petróleo	S	N	S	N		
Industria manufacturera	S	S	S	S	PMSH PMSHM FIDECAP	Investigación y desarrollo Exención del DTA por importación de gas natural
Electricidad, agua y gas natural	S	N	S	N		
Construcción	S	N	S	S		
Industria cinematográfica	S	N	N	N		Acreditamiento de la inversión contra el ISR
Restaurantes y hoteles	S	S	N	S		
Transporte	S	N	S	S		1. Acreditamiento IEPS contra ISR (marina mercante) 2. 50% de gastos por cuotas de peaje 3. Renovación de vehículos
Almacenaje	N	N	N	S		
Comunicaciones	S	N	S	N		Condonación de adeudos por derechos y aprovechamientos
Agencia de viajes	S	N	N	N		
Servicios financieros, inmobiliarios y profesionales	S	S	S	N		Diferir la acumulación del ingreso a la declaración anual
Servicios comunales, sociales y personales	S	S	S	S		
Servicios profesionales	N	S	N	N		
Comercio	S	S	S	S		Exención del ISAN en la enajenación de autos eléctricos
Otros	S	S	N	N		

S: Sí lo considera.

N: No lo considera.

Elaboración propia con base en los datos de los Cuadros No. 51, 21, 38, 43.



Tabla No. 3 Programas de ayuda económica

Nombre	Objetivo
CETRO y CRECEs	Competitividad empresarial
FONAES, FOMMUR, FINAFIM, PMHS,	Solidarias, marginación económica
FONDO PYME	Mandato fondo Pyme, instrumento jurídico Fideicomisos
FIDECAP	Encadenamiento productivo Construcción de naves industriales Tratamiento de aguas y residuos Inversión 4 millones de pesos
PMHS Maquiladoras	Inversión productiva a maquiladoras
FACOE	Asesoramiento Incubadoras Comercialización
COMPITE	Asesoramiento Procesos de fabricación Incremento a la producción
Economía digital, comercio y servicios	Pyme en <i>software</i> Líder en <i>software</i>
PROSOFT	
Elaboración propia con información del Capítulo 2	

Después de ello, se observó qué actividad recibe ayuda económica a través de los esquemas que propone el presupuesto federal y además, las actividades que se benefician de los incentivos fiscales que propone la Hacienda Pública.

Identificando la importancia de cada actividad económica, habrá que atender lo que establece el artículo 16 del Código Fiscal de la Federación, ya que, fiscalmente, es la ley que explica el concepto de empresa. El fundamento contempla como empresa a la persona física o moral que realice directamente, a



través de fideicomiso o por conducto de terceros, las actividades empresariales siguientes:

1. las comerciales²⁰⁴;
2. las industriales que se dediquen a la extracción, conservación o transformación de materias primas, acabado de productos y la elaboración de satisfactores;

²⁰⁴ El artículo 3° del Código de Comercio establece que pueden ejercer el comercio las personas “con capacidad legal que hacen de él su ocupación diaria”; las sociedades constituidas conforme a las leyes mercantiles y las sociedades extranjeras o las agencias y sucursales de éstas, que dentro del territorio nacional ejerzan actos de comercio. Para ello, el artículo 75 del mismo código establece que son actos de comercio:

1. Las adquisiciones, enajenaciones y alquileres verificados con propósito de especulación comercial, de mantenimientos, artículos, muebles o mercaderías, en estado natural, o trabajados o labrados;
2. La compra y venta de bienes inmuebles, cuando propósito de especulación; de porciones, acciones y obligaciones de las sociedades mercantiles;
3. Los contratos relativos y obligaciones del Estado u otros títulos de crédito corrientes en el comercio;
4. Las empresas de abastecimientos y suministros; de construcciones, y trabajos públicos y privados; de fábricas y manufacturas; de trasportes de personas o cosas, por tierra o por agua; y las empresas de turismo; las librerías, las editoriales y tipográficas; las empresas de comisiones, de agencias, de oficinas de negocios comerciales y establecimientos de ventas en pública almoneda; de espectáculos públicos;
5. Las operaciones de comisión mercantil; de mediación de negocios mercantiles; de bancos; las contenidas en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito;
6. Los contratos relativos al comercio marítimo y a la navegación interior y exterior; los contratos de seguros de toda especie, siempre que sean hechos por empresas; los contratos y obligaciones de los empleados de los comerciantes en lo que concierne al comercio del negociante que los tiene a su servicio;
7. Los depósitos por causa de comercio; los depósitos en los almacenes generales y todas las operaciones hechas sobre los certificados de depósito y bonos de prenda librados por los mismos;
8. Los cheques, letras de cambio o remesas de dinero de una plaza a otra, entre toda clase de personas; Los vales u otros títulos a la orden o al portador, y las obligaciones de los comerciantes, a no ser que se pruebe que se derivan de una causa extraña al comercio;
9. Las obligaciones entre comerciantes y banqueros, si no son de naturaleza esencialmente civil;
10. La enajenación que el propietario o el cultivador hagan de los productos de su finca o de su cultivo;
11. Cualesquiera otros actos de naturaleza análoga a los expresados en este código.



También establece que son empresas las actividades primarias que realicen la primera enajenación de los productos que no hayan sido objeto de transformación industrial, entre ellas:

3. las agrícolas con actividades de siembra, cultivo y cosecha;
4. las ganaderas con actividades de cría y engorda de ganado, aves de corral y animales;
5. las de pesca que incluyen la cría, cultivo, fomento y cuidado de la reproducción de toda clase de especies marinas y de agua dulce, incluida la acuicultura, así como la captura y extracción de las mismas; y
6. las silvícola como son las de cultivo de los bosques o montes, así como la cría, conservación, restauración, fomento y aprovechamiento de la vegetación de los mismos.

Es importante retomar el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que es la garantía individual de seguridad jurídica y de igualdad, la que especifica la responsabilidad del Estado como rector “del desarrollo nacional, el fomento del crecimiento económico y el empleo”. En este sentido el Estado deberá ser diligente al planear, conducir y coordinar la actividad económica nacional, y llevar a cabo el fomento de las actividades que conduzcan al crecimiento y desarrollo económico nacional, en donde “con responsabilidad



social, el sector público, el sector social y el sector privado”, participarán en las formas de la actividad económica que se requiera para desarrollar la Nación.

Por ello, el Estado cuidará de promover las actividades que impulsen el crecimiento y desarrollo, con empresas fiscales, legalmente constituidas, siendo los apoyos económicos y los incentivos fiscales, un instrumento para que impulse, oriente, encauce, aliente o desaliente las actividades económicas.

Considerando lo que establece la Constitución en materia de desarrollo económico, el concepto fiscal de empresa que explican el Código Fiscal de la Federación y el Código de Comercio, y con fundamento en la información analizada durante la investigación, relativa a los apoyos de ayuda económica presupuestados por el Gobierno Federal; con fundamento en los actuales incentivos fiscales que son aplicados en México por las empresas, como el incentivo fiscal de investigación y desarrollo tecnológico; con fundamento en los criterios de aplicación de incentivos fiscales de haciendas públicas extranjeras; y sumando a ello el efecto que tuvo en el país el modelo de incentivos fiscales utilizado con base en el decreto de la Ley de Fomento para las Industrias Nuevas y Necesarias del año 1955; se considera la siguiente propuesta de incentivos fiscales, atendiendo, en primera instancia, al sector manufacturero.



4.5.1 Industria manufacturera de nueva creación

4.5.1.1 Requerimientos del sector (antecedentes)

La industria manufacturera ejerce un papel importante en el crecimiento y desarrollo económico del país. Es la productora de bienes, además de que tiene un efecto multiplicador en los sectores de comercio y servicios.

La población ocupada en este sector económico es del 25.85%²⁰⁵ de la población económicamente activa y la Mipyme emplea el 47.72%. El total de las unidades económicas en la industria manufacturera representa el 10.94%, de las cuales la Mipyme posee el 99.07% de unidades económicas. La armonización de la industria manufacturera con el empleo que genera, implica avanzar con la implementación de un programa de ayuda económica y de incentivos fiscales, cuyo objetivo deberá ser crear industrias nuevas y necesarias²⁰⁶ en la rama del sector manufacturero que se requiera.

Para ello es indispensable delinear un programa con oportunidades de bajo costo laboral y de recursos crediticios para establecer Micro, Pequeñas y Medianas

²⁰⁵ Véase Cuadro No. 25 Relación entre el personal empleado en la industria manufacturera con respecto a las unidades económicas. Año 2003 (porcentaje).

²⁰⁶ Véase punto 4.4.2 Estructura de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias.



empresas e impulsar la inversión en regiones donde se promuevan fuentes de empleo.

4.5.1.2 Justificación (problemática a atender)

Esta propuesta busca atender la problemática siguiente:

- ✓ Generar inversión en regiones de alta y muy alta marginación.²⁰⁷
- ✓ Generar empleos para los trabajadores.
- ✓ Financiamiento para el establecimiento de nuevas industrias.

4.5.1.3 Propuesta

4.5.1.3.1 Objetivo de la propuesta

“Que el gobierno federal utilice un programa económico y de incentivos fiscales para fomentar la creación de nuevas industrias manufactureras”.

²⁰⁷ En el país existen 104,359 localidades consideradas con alto y muy alto grado de marginación. En “cuatro entidades federativas del sur del país concentran más de 40% correspondiendo el mayor número a Veracruz con 9,814 localidades, seguido de Chiapas con 9,561, Oaxaca con 7,101 y Guerrero con 5,007 localidades”. Después se “encuentran ocho estados del occidente, centro y centro norte de México: Michoacán, Puebla, Guanajuato, Chihuahua, San Luis Potosí, Jalisco, Hidalgo y México, donde el número de localidades con grados de marginación alto y muy alto los cuales en conjunto reúnen a 37.3% del total de localidades de este tipo”. Finalmente “el 20.5% de las localidades con mayores rezagos se distribuye en 20 entidades federativas, observándose los valores más altos en Sinaloa, Durango, Tamaulipas, Zacatecas, Tabasco y Querétaro, estados con más de mil localidades de alto y muy alto grado de marginación, mientras que las cifras más bajas corresponden a Colima, Distrito Federal, Aguascalientes, Tlaxcala y Baja California Sur, con menos de 300 localidades en esta condición”. [Consejo Nacional de Población, 2007:18-19].



4.5.1.3.2 Descripción de la propuesta

La propuesta considera que la Mipyme a través de un programa económico del gobierno federal deberá capitalizarse y, en un periodo razonable, recuperar la inversión. Por ello, el compromiso principal de la Mipyme es generar empleo, de manera que la continuidad de éste signifique una reducción de la pobreza y contribuya a la creación del empleo.

La Mipyme es responsable de suministrar a las entidades públicas que administren el programa, información que revele la aplicabilidad de los recursos económicos obtenidos, de los ingresos que se hayan generado, del nivel de productividad de la empresa, de la generación del empleo y de la información financiera que se produzca con el propósito de evaluar el progreso en la problemática expuesta.

4.5.1.4 Mecanismos para establecer los apoyos económicos e incentivos fiscales



4.5.1.4.1 La Mipyme podrá obtener los apoyos económicos siguientes:

1. Préstamos para la construcción de naves industriales, de centros productivos, para la adquisición de maquinaria y equipo industrial y, en general, para la infraestructura. El préstamo²⁰⁸ será devuelto en un plazo máximo de diez años, considerando como monto máximo el equivalente en moneda nacional a US \$2,000,000 (dos millones de dólares de los Estados Unidos de América).
2. Recursos territoriales de parte del gobierno municipal a favor del contribuyente con el propósito de ubicar la empresa, con la opción de adquisición o renta del terreno.²⁰⁹
3. Recursos para capacitación por cada trabajador que requiera de adiestramiento.

²⁰⁸ Se considera que el préstamo se otorgue a un costo de financiamiento de acuerdo al valor de los Certificados de la Tesorería (CETES), debido a que es el instrumento mínimo de inversión en los cuales se consigna la obligación directa e incondicional del Gobierno Federal a liquidar a la fecha del vencimiento al tenedor el valor nominal del documento. En este sentido, es recuperar lo que el Estado ofrece, por el costo de mantener su dinero invertido (costo de oportunidad del efectivo). Véase <http://www.banxico.org.mx>.

²⁰⁹ El artículo constitucional 73, fracción XIX, faculta al Congreso para fijar reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos y precio de ellos. Considérese realizar un proceso de licitación en donde se tendría la participación de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de tierra (CORET).



La empresa de nueva creación proporcionará un proyecto de inversión donde revelará su información general, estrategia de construcción, proyecto tecnológico de los productos a fabricar, infraestructura productiva, informe del recurso humano, activos fijos e intangibles potenciales e información financiera proforma por el periodo que durará el préstamo.

Dicha información contendrá la justificación del proyecto de inversión, así como el presupuesto para materializar la estrategia de inversión, el alcance y el resultado esperado. Con esta información se evaluará la pertinencia de la inversión, valorando si se cumple el objetivo del proyecto, observando la metodología que se empleará y la capacidad para la ejecución.

La empresa de nueva creación manifestará, bajo protesta de decir verdad, que adquiere el compromiso de pago del préstamo y firmará una carta de intención para la asignación del recurso económico en donde se definan los plazos, tasas, importes y vencimiento del préstamo. En todos los casos se calcularán anualidades sobre saldo insoluto.



Debido a la diversidad de trabajadores y actividades que definen a la Mipyme, es un sector de empresas con dimensiones distintas en cada caso, por lo que la resolución de cada empresa atenderá a un estudio específico. Por ello, la asignación de los recursos económicos se realizará en una o varias exhibiciones, para lo cual deberán suscribir un pagaré o varios, cuyo monto ampare la cantidad que reciba, documentos que se cancelarán cuando la nueva empresa haya cumplido con los pagos establecidos en el proyecto. De no cumplir, será exigible el reembolso por la totalidad del préstamo.

Una vez iniciado el ejercicio de operación, en cualquier momento, las administraciones públicas podrán ejercer sus facultades de comprobación sobre la información proporcionada y cuando se observe incumplimiento o inconsistencias, podrán aplicar la sanción pertinente, incluyendo la cancelación del estímulo económico, dejando a la empresa en imposibilidad de obtener los recursos en lo presente y en lo futuro.



Por ser una empresa de nueva creación, no presentaría registro de operaciones en el primer ejercicio fiscal, por ello se exime del pago del préstamo para el primer año. Se considera pertinente que las primeras aportaciones al pago del préstamo sean a partir del segundo año. Esto permite que el primer ejercicio sea para la construcción e instalación y en el segundo, se inicie con la operación, es decir, se propone que el primer pago de la anualidad se difiera al año segundo. Por ejemplo, si el préstamo se calcula suponiendo un tipo de cambio al 11 de agosto de 2009 de \$12.92 y la tasa de interés de CETES de 4.9% anual a la misma fecha, y los valores fueran constantes, la primera mensualidad del préstamo de \$272,854 podría pagarse a agosto de 2010.

Tabla No. 4 Propuesta No. 1: resumen de cálculo de anualidades

Costo Fiscal Préstamo		Tasa 4.9% CETES		Aportación capital \$ 272,854		
Importe préstamo			\$ 2,000,000	Dólares	\$ 12.92	Tipo de cambio 11/08/2009
Vencimiento	No. Pago	Saldo inicial	Monto interés anual	Capital anual	Pago anual	Saldo final
01/08/2010 al 31/07/2011	1-12	25,844,000	1,220,643	2,053,608	3,274,251	23,790,392
01/08/2011 al 31/07/2012	13-24	23,790,392	1,117,725	2,156,526	3,274,251	21,633,866
01/08/2012 al 31/07/2013	25-36	21,633,866	1,009,649	2,264,601	3,274,251	19,369,265
01/08/2013 al 31/07/2014	37-48	19,369,265	896,157	2,378,093	3,274,251	16,991,172
01/08/2014 al 31/07/2009	49-60	16,991,172	776,978	2,497,273	3,274,251	14,493,899
01/08/2015 al 31/07/2016	61-72	14,493,899	651,826	2,622,425	3,274,251	11,871,474
01/08/2016 al 31/07/2017	73-84	11,871,474	520,401	2,753,849	3,274,251	9,117,625
01/08/2017 al 31/07/2018	85-96	9,117,625	382,391	2,891,860	3,274,251	6,225,765
01/08/2018 al 31/08/2019	97-98	6,225,765	237,463	3,036,787	3,274,251	3,188,978
01/08/2019 al 31/07/2020	109-120	3,188,978	85,273	3,188,978	3,274,251	0

Fuente: elaboración propia con base en información del Banco de México.



De esta manera, al contribuyente se le confiere un año de gracia en el pago del préstamo, concluyendo el pago del mismo el 31 de julio de 2020.

Es una práctica bancaria solicitar avales cuando la capacidad de pago de los contratantes no está clara o cuando las garantías presentadas no son suficientes o acordadas para el riesgo de la entidad. Ante la propuesta del incentivo y como fomento a la Mipyme, la garantía del préstamo contratado quedará sujeta a la garantía de la propia inversión, siendo la misma la que responda al pago.

4.5.1.4.2. La Mipyme podrá obtener los incentivos fiscales siguientes:

1. Deducción inmediata de las inversiones que efectuarán.
2. De acuerdo a los impuestos y derechos federales:
 - La exención del Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto Empresarial Tasa Única por el periodo cinco ejercicios de operación.
 - La devolución del Impuesto General de Importación.
 - La exención de los derechos aduanales.

Para que el contribuyente pueda ser acreedor de la ayuda económica y de los incentivos fiscales deberá colocarse en localidades consideradas de alta y muy



alta marginación²¹⁰ para cumplir con la finalidad de generar empleo. Los contribuyentes deberán dar de alta su Registro Federal de Contribuyentes ante la SHCP como persona física o moral²¹¹, registrar su alta patronal ante el IMSS e INFONAVIT y su alta ante la Secretaría de Finanzas local de recaudación.

4.5.1.4.3 Mecanismos para establecer los apoyos económicos como financiamiento

Los contribuyentes que se adhieran al programa de apoyo económico podrán obtener los recursos para la construcción de naves industriales, de centros productivos, para la adquisición de maquinaria y equipo industrial. El recurso se otorgará de manera directa, de forma que se asegure que el apoyo económico llegue a las empresas de nueva creación.

²¹⁰ Se considera marginación al fenómeno “que se origina en el modelo de desarrollo y se manifiesta tanto en la dificultad para propagar el avance técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país, como en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios”. La evidencia de la marginación es manifiesta cuando los ciudadanos, sus familias y comunidades, se ven con carencias, riesgos y vulnerabilidades, es decir, la población no participa del disfrute de bienes y servicios esenciales para el desarrollo de sus capacidades básicas, “cuya reversión requiere el concurso activo de los agentes públicos, privados y sociales”.

De acuerdo al *II Censo de Población y Vivienda 2005*, es prioritario establecer en las políticas públicas acciones orientadas a mejorar la calidad de vida de las personas y a fortalecer la justicia distributiva en el ámbito local.

²¹¹ La constitución de la empresa deberá quedar establecida de acuerdo a la Ley de Sociedades Mercantiles. Sociedad en comandita simple, sociedad en nombre colectivo, sociedad de responsabilidad limitada, sociedad anónima o sociedad en comandita por acciones.



A la solicitud del incentivo económico, el contribuyente deberá adjuntar un análisis de inversión que contendrá la idea del proyecto, el perfil de inversión y de financiamiento viable que cuantifique cuatro aspectos de factibilidad como el mercado, el estudio técnico, la función financiera y administrativa. El documento deberá ser aprobado por profesionales como economistas, ingenieros y contadores públicos.

Los nuevos contribuyentes deberán manifestar el tipo de industria de manufactura que desarrollarán, la materia prima, los artículos terminados y el tipo de costeo que aplicarán. En un informe describirán la mercancía que se fabricará o los artículos y subproductos que resulten de las etapas de la producción. El número de unidades estimadas de producción, las mermas y desperdicios potenciales. El estudio deberá mencionar la posibilidad de exportar sus productos, indicando con ello el grado de terminación en el país, precios de venta estimados, los costos de los productos fabricados estimados (en operaciones comparables con otras empresas nacionales de características similares importadas), así como el margen de utilidad esperado.

El estudio técnico



Habrá un responsable técnico que adquiera la obligación de ejecutar el proyecto, el compromiso de cumplir con los objetivos y metas; será responsable de presentar anualmente un informe que exprese los resultados alcanzados.

El estudio técnico deberá describir la tecnología con la que se contará; contendrá el inventario de la maquinaria, máquinas y equipos necesarios para dar marcha a la fabricación del producto, equipos de movimiento y transporte; y el inventario de herramienta menor, equipos de seguridad, equipos anticontaminantes, equipos de clima artificial, controles ambientales y sistemas de alumbrado.

Se deberá informar el número de etapas para la elaboración del producto; aspectos productivos como el proceso, la capacidad de la planta para producir; la producción estimada, la real y la mínima que se requiere para cubrir los gastos de la fabricación. El estudio considerará los bienes y servicios que se requerirán; el tipo de energía que se consumirá, así como los proveedores de ella.

Se especificarán las materias primas y materiales a utilizar, mencionando las designaciones técnicas y comerciales de cada una de ellas. Por ello se describirá al producto potencial a fabricar, que integrará a los materiales primos.



La mano de obra a utilizar es otro renglón que considerará el estudio técnico. Se enumerará al personal, puestos, sueldos, prestaciones de previsión social, sistemas de seguridad e higiene.

El estudio técnico contendrá plan de construcción de naves industriales, de centros productivos y localización de la planta de producción, superficie del terreno, metros de construcción y programa de instalación de la maquinaria y de equipos de la producción.

Estudio de mercado

El estudio mostrará el potencial de consumo nacional de las mercancías que se producirán, y si fuera el caso de exportación, el resumen de las ventas de exportaciones (potencial anual) y la proyección de incrementarlas a futuro. Indicará los centros de consumo de sus clientes potenciales consumidores, así como su estrategia de comercialización, publicidad y promoción.

El nuevo contribuyente deberá indicar quiénes son sus competidores existentes, así como la marca que manejan y los sistemas de publicidad que utilicen sus competidores para publicitarse.



Estudio financiero

El nuevo contribuyente deberá cuantificar un presupuesto de inversión y actividades. Identificará las partidas de las inversiones en capital fijo, los tipos de crédito y obligaciones, las inversiones en activos circulantes y el cálculo de las amortizaciones a los financiamientos, así como las depreciaciones de las inversiones.

El contribuyente deberá presentar estados financieros proforma del proyecto, considerando el flujo de efectivo del incentivo económico ingresado a sus fondos, así como la aplicación del recurso del periodo en que comience a generar ingresos, incluyendo la amortización del préstamo adquirido. Deberá registrar el uso de patentes, marcas, fórmulas y hacer uso de asesoramiento técnico.

Estudio administrativo

Para el estudio administrativo es importante destacar cómo será la función directiva, de estructura organizacional y control en las políticas, así como los procedimientos internos de la empresa. Definirá las áreas que figurarán en el organigrama de la empresa. El estudio deberá considerar la estrategia empresarial (visión, misión y objetivos organizacionales). Aunado a ello, definirá aspectos



laborales que estarán alrededor de los empleos generados, estableciendo la forma como se impartirá la capacitación para sus trabajadores.

Habrá un responsable administrativo que tendrá bajo su supervisión el control contable y administrativo. Se definirá al representante legal, persona que tendrá facultades para contraer compromisos a nombre de la empresa y firmar los convenios necesarios.

4.5.1.4.4 Mecanismos para establecer a los responsables de otorgar los incentivos fiscales

Para el establecimiento de los incentivos fiscales se propone una coordinación de funcionarios de la administración pública federal de la Secretaría de Economía, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Finanzas Estatal, con el propósito de conocer el límite de los recursos subsidiados, el aprovechamiento de ellos y su control.

4.5.1.5 Impacto y beneficios

Uno de los beneficios inmediatos es la presencia de una empresa en un sector económico donde es imprescindible generar empleo. Se contaría con nuevas empresas que coadyuvarían a la capacidad productiva generadora de ingresos.



El Gobierno Federal tendría elementos para considerar un ingreso en su recaudación por el ISR sobre los salarios pagados que, de acuerdo a los artículos 113 y 114 de la Ley ISR, puede llegar hasta un 28%. A su vez, el Gobierno Estatal tendría un ingreso por el impuesto sobre remuneraciones pagadas que, en términos generales, la tasa corresponde entre un 2% y 2.5%.

4.5.2 Industria manufacturera establecida

4.5.2.1 Requerimientos del sector (antecedentes)

Considerando que la industria manufacturera ejerce un papel importante en la actividad económica del país como productora de bienes y generadora de empleo, es importante observar cuáles son aquellas Mipyme que requieren renovar su planta productiva.

La Mipyme es susceptible de un programa con oportunidades de nuevas instalaciones de manufactura y ampliar a las empresas ya existentes cuya finalidad sea para promover la continuidad del empleo.

4.5.2.2 Justificación (problemática a atender)



Esta propuesta busca atender la problemática siguiente:

- ✓ Impulsar a la Mipyme ya establecida del sector producción, incrementando su capital productivo.
- ✓ Conservar el número de puestos de trabajo ya existentes.
- ✓ Préstamos para la adquisición de maquinaria y el equipo de la infraestructura ya establecida en las instalaciones.

4.5.2.3 Propuesta

4.5.2.3.1 Objetivo de la propuesta

“Que el gobierno federal fortalezca con programas económicos y de incentivos fiscales a la industria manufacturera”.

4.5.2.3.2 Descripción de la propuesta

La propuesta considera que la Mipyme, a través de un programa de ayuda económica podrá invertir en nueva maquinaria para modernizar su planta productiva y capitalizarse. La Mipyme es responsable de proporcionar a las entidades públicas que administren el programa, la información que revele la inversión de los recursos obtenidos, el nivel de productividad de la empresa a partir de cuando se efectuó el cambio de la infraestructura.



4.5.2.4 Mecanismos para establecer los apoyos económicos e incentivos fiscales

4.5.2.4.1 La Mipyme podrá obtener los apoyos económicos siguientes:

1. Préstamos para la Mipyme que requiera hacer mejoras del edificio de la industria, de los centros productivos, para la adquisición de maquinaria y equipo industrial, y para la modernización de infraestructura. El préstamo será devuelto al gobierno federal en un plazo máximo de cinco años, siendo el monto máximo del equivalente en moneda nacional de US \$500,000 (quinientos mil dólares de los Estados Unidos de América).
2. Otorgar recursos para capacitación por cada trabajador que requiera adiestramiento para el manejo de la nueva tecnología.

El estímulo económico para el adiestramiento de los trabajadores para la operación de la nueva tecnología y de los centros productivos será asignado mediante becas en la modalidad de capacitación²¹². El estímulo se orienta a la capacitación de trabajadores para satisfacer los requerimientos específicos del

²¹² Los cursos de capacitación pueden consistir en el manejo de máquinas y herramientas, operador de máquinas de costura industrial, ensambladores de motores, equipos médicos, mecatrónicos, de partes automotrices, de soldadura, de actividades vinculadas a la manufactura.



personal de la nueva tecnología en la infraestructura productiva de las empresas. Por ello, la Mipyme deberá diseñar el contenido temático del curso de acuerdo con sus requerimientos e impartirlos con sus propios capacitadores. Con esto se atenderán las necesidades específicas de mano de obra capacitada que se instale o de ampliación de su planta productiva o turnos de trabajo. El apoyo económico será de cinco salarios mínimos mensuales por cada trabajador y hasta cinco trabajadores, una vez que haya atendido las necesidades de mejora del edificio, del centro productivo o la adquisición de la nueva tecnología.

4.5.2.4.2 La Mipyme podrá obtener los incentivos fiscales siguientes:

1. En materia de impuestos y derechos federales se propone:

- La deducción inmediata de las inversiones.
- La devolución del Impuesto General de Importación.
- La exención de los derechos aduanales.

4.5.2.4.3 Mecanismos para establecer el apoyo económico como financiamiento

Los contribuyentes que se adhieran al programa podrán obtener los recursos de forma directa. Deberán proporcionar un análisis de factibilidad, estudio técnico, financiero, mercado y administrativo (con las consideraciones pertinentes) para visualizar el objetivo de la nueva capitalización en la empresa.



El contribuyente establecido es sujeto a un préstamo de US \$500,000 (quinientos mil dólares de los Estados Unidos de América). Suponiendo un tipo de cambio al 1 de agosto de 2009 de \$12.922 y la tasa de interés de CETES de 4.9% anual a la misma fecha, la conversión en moneda nacional corresponde a una partida de \$6,461,000 pesos. De acuerdo al plazo de sesenta mensualidades y tasa de interés pactada, se fija un pago mensual de \$121,137 pesos. Por ser un préstamo cuyo costo de financiamiento es valuado a CETES, prácticamente tendrá un costo de financiamiento debido a la pérdida del poder adquisitivo. En cuanto a la garantía, estaría sujeta al mismo bien.

Tabla No. 5 Propuesta No. 2: resumen cálculo de anualidades

Costo Fiscal Préstamo		Tasa 4.9% CETES		Aportación capital \$ 121,137		
Importe préstamo		\$ 500,000	Dólares	\$ 12.92	Tipo de cambio 11/08/2009	
Vencimiento	No. Pago	Saldo inicial	Interés anual	Capital anual	Pago	Saldo final
01/08/2009 al 31/07/2010	1-12	6,461,000	290,702	1,162,937	1,453,639	5,298,063
01/08/2010 al 31/07/2011	13-24	5,298,063	232,421	1,221,219	1,453,639	4,076,844
01/08/2011 al 31/07/2012	25-36	4,076,844	171,219	1,282,421	1,453,639	2,794,423
01/08/2012 al 31/07/2013	37-48	2,794,423	106,949	1,346,690	1,453,639	1,447,733
01/08/2013 al 31/07/2014	49-60	1,447,733	39,459	1,414,180	1,453,639	0

Fuente: elaboración propia con base en información del Banco de México.

El contribuyente establecido obtiene un beneficio, debido a que el préstamo que contrata, lo hace a una tasa menor con respecto a la tasa comercial.

4.5.2.4.4 Mecanismos para establecer los responsables de otorgar los incentivos fiscales



Para la supervisión del control del incentivo fiscal se propone una coordinación de funcionarios de la administración pública federal de la Secretaría de Economía, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, con el propósito de conocer el límite de los recursos subsidiados y el aprovechamiento de ellos.

4.5.2.5 Impacto y beneficios

Es de beneficio tener Mipyme con capital productivo. La Mipyme con tecnología en su infraestructura se impulsa a ser más productiva y como resultado, está en posición de hacer frente al mercado interno y externo.

Al generar fuerza en la productividad, implica un beneficio conjunto, cuando al trabajador reciba mejores condiciones laborales y oportunidades para capacitación para el desarrollo propio.

4.5.3 Incentivos para insertar la Mipyme manufacturera del sector informal a la economía formal

4.5.3.1 Requerimientos del sector (antecedentes)



De acuerdo al censo económico del año 2003, la Mipyme representa el 99.80% del total de las unidades económicas censadas del sector manufacturero, comercio y servicio. En el mismo conteo se considera que emplea al 72.90% del personal ocupado.

Con la información que reporta la Encuesta Nacional de Micronegocios 2002²¹³, existe un total de 4,414,600 micronegocios que actúan en la informalidad. De acuerdo con la población ocupada en el subsector informal al año 2003 (datos que reporta el INEGI), éste emplea a 10.8 millones de personas²¹⁴, es decir, la tasa de ocupación en el subsector informal representaba el 26.7%.²¹⁵ El Valor Agregado Bruto del subsector informal, con respecto al total de la economía, representó el 12.1%, así como el 10% de la producción, respecto al total de la economía²¹⁶.

La implementación del incentivo fiscal tiene como objetivo insertar a la economía formal al mayor número posible de Mipyme que operan en la economía informal.

4.5.3.2 Justificación (problemática a atender)

Esta propuesta busca atender la problemática siguiente:

²¹³ Véase 3.2.5 Sector Informal.

²¹⁴ Véase Cuadro No. 44 Población Ocupada en el Subsector Informal (millones de personas).

²¹⁵ Véase Cuadro No. 45 Tasa de ocupación en el Subsector Informal (porcentaje).

²¹⁶ Véase Cuadro No. 41 Valor Agregado Bruto del subsector informal y Cuadro No. 42 Producción Subsector Informal Participación porcentual respecto al total de la economía.



- ✓ Insertar en la economía formal a la Mipyme que opera en el subsector informal.
- ✓ Conservar el empleo informal en la economía formal.

4.5.3.3 Propuesta

4.5.3.3.1 Objetivo de la propuesta

“Insertar a la Mipyme en la cultura de la economía formal del sector manufacturero”.

4.5.3.3.2 Descripción de la propuesta

La propuesta considera que la Mipyme, a través de un programa de ayuda económica del Gobierno Federal, dará de alta su Registro Federal de Contribuyentes en la SHCP.

4.5.3.4 Mecanismos para establecer los incentivos fiscales siguientes

4.5.3.4.1 La Mipyme podrá obtener los apoyos siguientes:



1. Con la finalidad de trasladar el máximo de contribuyentes a la economía formal, es útil que el Estado y las universidades públicas creen convenios para que las universidades otorguen asistencia en el ámbito fiscal, financiero, administrativo y técnico a la Mipyme, vinculando el trabajo social de la universidad con las empresas, con el objetivo de fomentar el cumplimiento voluntario y facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

4.5.3.4.2 La Mipyme podrá obtener los incentivos fiscales siguientes:

1. La exención del Impuesto Sobre la Renta e Impuesto Empresarial Tasa Única por los dos primeros ejercicios y una reducción del 50% para el tercer, cuarto y quinto ejercicios subsecuentes.
2. La exención de las aportaciones de seguridad social patronales para los trabajadores afiliados por un periodo de tres ejercicios fiscales.

4.5.3.4.3 Mecanismos para establecer los responsables de otorgar los incentivos fiscales

La Mipyme deberá dar aviso de inscripción ante la SHCP, dar de alta su registro patronal ante el IMSS e INFONAVIT, así como el aviso de alta ante la Secretaría de Finanzas del Estado en donde residan. La Mipyme es responsable de



proporcionar a la SHCP y al IMSS la información correspondiente que revele la aplicabilidad del incentivo fiscal.

Para el caso de la exención de las cuotas patronales, las empresas deberán registrarse ante el Instituto como patronos beneficiarios del incentivo fiscal, lo que acreditará a la Mipyme para los efectos correspondientes. La permanencia de la Mipyme como beneficiaria al incentivo fiscal surtirá efectos siempre que solicite su inscripción en cada ejercicio fiscal y garantice la permanencia de los empleos en la economía formal.

Para el caso de los trabajadores contratados, deberán ser afiliados con carácter permanente ante el IMSS. El importe de la exención fiscal por trabajador se calculará sobre el salario base de cotización que resulte conforme al contrato del trabajador.

4.5.3.5 Impacto y beneficios

El impacto mayor del incentivo fiscal reside en la presencia de más Mipyme en el sector económico formal con capacidad generadora de empleos y con ello, la merma de la posibilidad de incrementar el sector informal.



Con esta acción se proveería a la Hacienda Pública federal de la retención del Impuesto Sobre la Renta por salarios pagados, de acuerdo con los artículos 113 y 114 de la Ley ISR. Además, la hacienda recaudaría el ISR, IETU e IVA de las empresas; el efecto se multiplica cuando el gobierno estatal reconoce un ingreso por el impuesto sobre las remuneraciones pagadas, la tasa entre un 2% y 2.5%. Por otro lado, el efecto recaudatorio por el Impuesto a los Depósitos en Efectivo disminuirá debido a que la Mipyme ya no se encontrará vinculada con la informalidad.

4.5.4 Incentivos fiscales para la innovación, investigación y desarrollo tecnológico en la Mipyme manufacturera

4.5.4.1 Requerimientos del sector (antecedentes)

En general, la Mipyme establecida observa algunos renglones que son poco conocidos o poco experimentados, como la innovación, la ciencia y la tecnología. Las actividades de ciencia y tecnología engloban la investigación y desarrollo, la formación técnica, el control de calidad, el asesoramiento a clientes y los servicios de asesoría y las actividades vinculadas a las patentes y licencias a cargo de las administraciones públicas.



Considerar la posibilidad de que la Mipyme desarrolle innovación, ciencia y tecnología motiva a que las empresas adopten procesos internos, tecnología y desarrollen investigación para su propio beneficio.

Las actividades en la Mipyme, como el control de calidad en los productos, el asesoramiento a clientes, el registro de sus productos para obtener patentes, marcas y licencias²¹⁷, la tornan competitiva. La Mipyme requiere innovar cambios significativos en las características del producto que maneje, en el servicio que preste, en los procesos de comercialización, en su organización interna y en su mercadotecnia.

4.5.4.2 Justificación (problemática a atender)

Esta propuesta busca atender la problemática siguiente:

- ✓ Que la Mipyme desarrolle actividades de innovación y desarrollo tecnológico.
- ✓ Generar empleos en la Mipyme, que estén vinculados con proyectos de investigación.
- ✓

4.5.4.3 Propuesta

²¹⁷ El Manual de Frascati publicado en el 2002 párrafo 19 hace referencia a las actividades de ciencia y tecnología.



4.5.4.3.1 Objetivo de la propuesta

“Fomentar que el gobierno federal propicie la innovación, investigación y desarrollo tecnológico en la Mipyme y propicie la creación de empleos basados en el conocimiento”.

4.5.4.3.2 Descripción de la propuesta

El gobierno federal a través del Presupuesto de Egresos de Federación destine un monto para distribuir entre las empresas y dirija los recursos en innovación²¹⁸ (introducción de un nuevo o mejorado producto o bien) a un proceso, a un nuevo método de comercialización o a un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar del trabajo o las relaciones exteriores.

4.5.4.4 Mecanismos para establecer los apoyos económicos e incentivos fiscales

4.5.4.4.1 Las empresas podrán obtener los incentivos económicos siguientes:

1. Favorecer con recursos federales hasta por el equivalente a \$20,000,000 (Veinte millones de pesos 00/100 M.N.) cuando realicen actividades para innovar,

²¹⁸ Manual de Oslo, OCDE, 2005, párrafo 146.



motivar su desarrollo tecnológico y mejorar sus procesos productivos para fomentar su crecimiento. Estas actividades pueden referirse a:

- ✓ Mejoramiento del producto y procesos productivos.
- ✓ Generación de empleos con recursos humanos especializados en actividades de investigación, innovación y desarrollo tecnológico.
- ✓ Promover la propiedad intelectual.

La Mipyme que sea susceptible del incentivo económico deberá proporcionar lo siguiente:

Información general de la empresa

La Mipyme deberá proporcionar información, además de sus generales ante la SHCP, IMSS y tesorería local, documentos que establezcan la línea de investigación, la estrategia para innovar o desarrollar tecnología, el producto que busca mejorar, el producto que desarrollará, la infraestructura productiva que posee, la situación financiera de la empresa, el recurso humano activo en su empresa y los empleos que generará para desarrollar la innovación, investigación y desarrollo tecnológico.

Listará la relación de activos intangibles como patentes, marcas, fórmulas o propiedad intelectual, así como derechos de explotación con los que cuente.



La Mipyme asignará a un responsable técnico, persona responsable de ejecutar el proyecto, del cumplimiento de los objetivos y metas; será responsable de realizar las erogaciones de los recursos que se solicitarán, de informar las aplicaciones del incentivo económico y de presentar el informe final que revele los resultados alcanzados. El responsable administrativo supervisará el control contable y administrativo; y el representante legal, será la persona facultada para contraer el compromiso a nombre de la empresa y firmar los convenios para la realización del proyecto.

Propuesta de innovación, investigación y desarrollo tecnológico

La propuesta del proyecto de innovación, investigación y desarrollo tecnológico deberá contemplar el título del proyecto, justificación, objetivo, alcances, así como un estudio de factibilidad del proyecto, el diseño organizativo con la participación técnica, administrativa e intelectual, duración del proyecto, presupuesto, impactos y beneficios, además de la explotación de los resultados del proyecto.

El proyecto será evaluado para determinar la calidad de la propuesta, en donde se valorará la pertinencia de ésta, objetivos, productos esperados, así como el contenido innovador.



Responsiva del proyecto

La Mipyme deberá presentar una carta donde exprese que manifiesta bajo protesta de decir verdad, que proporciona a las autoridades respectivas, la información verídica y confiable; la afirmación de que la empresa se encuentra al corriente del pago de sus impuestos federales, no tener créditos fiscales ni adeudos o conflictos con el CONACYT.

El responsable técnico, administrativo y el representante legal, serán responsables solidarios con los recursos que se asignen a la Mipyme y la aplicación de ellos. La administración equívoca del estímulo será tipificada como delito de defraudación fiscal, por beneficiarse sin derecho de un estímulo fiscal²¹⁹.

Formalidad del proyecto

La Mipyme firmará una carta adhesión al programa de incentivos económicos y de intención, para la asignación del incentivo económico donde se definan los plazos e importes del recurso.

²¹⁹ Artículo 109, fracción III, Código Fiscal de la Federación 2008.



Debido a los distintos proyectos que pueden generarse por la orientación de cada Mipyme, la resolución será atendida de acuerdo con la propuesta de cada empresa. Por ello, la asignación de los recursos se realizará en una o varias exhibiciones, para lo cual deberán suscribir un pagaré o varios, cuyo monto ampare la cantidad que reciba, documentos que se cancelarán cuando la Mipyme haya cumplido con lo establecido en el proyecto. De no cumplir, será exigible el reembolso por la totalidad del incentivo económico.

Las autoridades asignadas podrán, en cualquier momento, ejercer sus facultades de comprobación sobre los avances proporcionados, y cuando se observen incumplimientos o inconsistencias, aplicarán la sanción pertinente, incluyendo la cancelación del estímulo económico, dejando a la empresa en imposibilidad de obtener los recursos en lo presente y en lo futuro.

4.5.4.4.2 La Mipyme podrá obtener los incentivos fiscales siguientes:

1. En materia de impuestos y derechos federales:
 - El acreditamiento total de los empleos generados para efectos de IETU.
 - El incentivo económico recibido por la Mipyme no será acumulable para efectos del ISR e IETU.



→ Tampoco será deducible el incentivo económico erogado para los fines del proyecto para efectos de ISR e IETU.

4.5.4.4.3 Mecanismos para establecer los responsables de otorgar los incentivos fiscales

Para la aprobación del incentivo fiscal participan el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Educación Pública.

4.5.4.5 Impacto y beneficios

El estímulo económico motiva para que el capital intelectual pueda desarrollarse mediante proyectos de investigación. El beneficio se traduce en las empresas en el incremento de ventas; en la producción; en las exportaciones; en la reducción de costos; en el registro de patentes, marcas y fórmulas; en el desarrollo de nuevos productos; y en la generación de empleos con perfil de puestos de investigación.

Las empresas desarrollarían en tecnología, organización en sus actividades comerciales, inversiones en nuevos conocimientos que llevan o que intentan llevar a la implementación de productos y de procesos nuevos o mejorados.



4.5.5 Agricultura, ganadería, pesca y silvícola

Conforme a lo estudiado, uno de los sectores que es importante atender es el primario: la agricultura, ganadería, pesca y silvícola. Sin embargo, una propuesta rebasa el alcance de la investigación puesto que existe un régimen fiscal (Régimen Simplificado) que legisla a estas actividades económicas, pues se ofrece una reducción del ISR del 32.14%. Además, existen los programas de ayuda económica que están presupuestados como FONAES, FOMMUR, FINAFIM, PMHS y PMHM. Existen situaciones alrededor del sector primario que están asociadas a ambientes sociales, políticos y económicos que trascienden el objetivo de la investigación, por lo cual no se presenta una propuesta de incentivos fiscales.

4.5.6 Comentarios adicionales

1. Los incentivos fiscales que se concedan podrán ser aumentados o disminuidos, en la medida que las empresas eleven su productividad e incrementen el número de empleos.

2. Con el fin de fomentar la economía legal y minimizar el efecto de los establecimientos económicos vinculados a la informalidad, las personas que



deseen gozar del beneficio de los incentivos fiscales, deberán figurar jurídicamente ante la SHCP, ante el IMSS, ante la tesorería local y ante la SE, como importadores, exportadores (si le fuera aplicable), bajo el esquema de una sociedad mercantil distinta de las señaladas en el Título III de la LISR (del Régimen de las Personas Morales con fines no lucrativos) y Sección III del Capítulo II del Título IV de la LISR (Régimen Pequeños).

3. Las partidas que el gobierno federal considere en su presupuesto de egresos como apoyos económicos e incentivos fiscales, se determinarán de acuerdo a la importancia que la industria represente para la integración económica nacional o regional. Para ello es prudente considerar la cantidad y calidad de la mano de obra ocupada, el nivel de productividad, el grado de eficiencia técnica, el importe de la inversión que utilice en equipos y maquinaria, el volumen de las materias primas, artículos terminados o semiterminados para su otorgamiento.

4. La responsabilidad de determinar la política y de otorgar los incentivos fiscales, es saludable que recaiga en la administración pública involucrada. La participación de funcionarios deberá integrarse por profesionales expertos, como economistas en la administración pública, contadores públicos fiscalistas y financieros, actuarios, abogados vinculados en el derecho presupuestario y fiscal, e ingenieros para la fase de planeación y ejecución del programa de ayuda económica y de incentivos fiscales. Con ello, se lograría:



- a). Conocer los incentivos fiscales vigentes, duración y los contribuyentes que obtienen beneficio de ella.
- b). Determinar los sectores económicos que se benefician y las regiones que se desarrollan, evaluando en todo momento si los objetivos que se persiguen están definidos de manera clara y precisa, observando además, si éstos se cumplen.
- c) Obtener costos de los incentivos fiscales.
- d). Obtener costos administrativos.
- e). Identificar los empleos que generan los incentivos fiscales.
- f). Los resultados que se obtengan deberán reportarse en la cuenta pública.

A efecto de promover acciones que combatan la evasión, elusión y la corrupción, así como de avanzar en el proceso de la información transparente en la gestión gubernamental, la continua verificación de la aplicación de los programas e incentivos fiscales coadyuva el fomento de la Mipyme.

La sencillez del cumplimiento tributario conducirá a una mejor recaudación. Actualmente, la obligación del cumplimiento de ciertas obligaciones fiscales implica imponer controles operativos, administrativos, financieros y fiscales que se caracterizan por ser altamente costosos para la Mipyme. Generalmente llevan a localizar a especialistas externos, lo que puede implicar elevar costos, generar



incertidumbre para el contribuyente y finalmente, optar por la elusión o evasión en materia tributaria o, en el peor de los casos, vincularse con la informalidad.

Durante el tiempo que involucró el desarrollo de esta investigación, el estudio de la información reflejó, en gran manera, la necesidad imperiosa que hay en el país de apoyar sustantivamente a la Mipyme, la necesidad de fomentar la inversión nacional, de incrementar las escasas fuentes de empleo y administrar de una mejor manera los recursos financieros de la hacienda pública, ya que ésta refleja costos fiscales elevados, sin beneficio final capitalizado para alguien.

Con la intención de presentar un punto de vista de un profesional en la contaduría pública, orientado en todo momento por investigadores de muy alto nivel y reconocidos expertos en el área, fiscal, económica y financiera, cabe mencionar que la propuesta de incentivos fiscales es presentada con el ánimo de realizar una aportación, buscando que pueda surtir un efecto en beneficio para el país.



Resumen del capítulo

En este capítulo se encuentra una semblanza de la situación actual del sistema fiscal mexicano en el que se ve inmersa la Mipyme. Para ello se analizan los incentivos fiscales establecidos en la Ley de Ingresos, la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social y los estímulos fiscales del Programa de Apoyo a la Economía propuestos por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa. Lo anterior, con la intención de puntualizar en qué consiste el incentivo fiscal y cómo el beneficio es aplicado para el contribuyente. Por otro lado, se analiza cuál ha sido el aprovechamiento de los incentivos fiscales por la Mipyme y, a su vez, la representatividad financiera de los incentivos fiscales en el presupuesto de egresos de la federación.

El estudio de los incentivos fiscales aplicados en diversos países es un parámetro de la aplicabilidad de éstos fuera de México. Por ello se habla de los criterios de aplicación estudiados por algunos autores de la administración del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias y por la Administración de Recaudación del Estado de Carolina del Sur de los Estados Unidos. Al mismo tiempo, se identifican otros criterios de aplicación del incentivo fiscal a la investigación y desarrollo tecnológico.



El modelo de incentivos fiscales aplicado en las décadas de los cincuenta y sesenta en México fue analizado por ser un periodo en el que el país tuvo un notorio crecimiento económico. Para ello, se toma como base el decreto de la Ley de Fomento para las Industrias Nuevas y Necesarias del año 1955. Asimismo, se estudia el entorno económico de la Ley, mejor conocido como el periodo del Desarrollo Estabilizador en México, la estructura de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, los efectos de la aplicación de la Ley, algunos criterios de aplicación, así como sus reglas de operación, que fueron establecidas por la administración pública.

El cierre del capítulo cuatro, fundamentalmente, versa sobre la propuesta de los incentivos fiscales que se sugieren para fomentar a la Mipyme.



CONSIDERACIONES FINALES

Es evidente que la Mipyme es un sector de empresas que genera un porcentaje importante de empleo. Es claro que la mayoría de los establecimientos económicos que permanecen en la actividad económica, requieren de un impulso para que versen en una reestructura jurídica, financiera y fiscal, para tornar a las empresas competitivas en un mundo globalizado.

Resulta evidente que el costo de mantener una economía informal es alto, por cualquier ángulo que se observe, financiero, fiscal, laboral. En todos los casos, los establecimientos económicos que operan en la informalidad, son evasores de impuestos. Por lo anterior, es importantísimo tomar acciones decisivas a fin de contrarrestar los efectos de la evasión y la informalidad en el presupuesto de la federación.

La fragilidad de abrir más el sesgo de la informalidad es mayor cuando observamos que se incrementan los establecimientos económicos dedicados al comercio al por menor.

Si valoramos el concepto de la elusión de impuestos, es otra debilidad que habrá que minimizar. Al establecer normatividad fiscal clara, en simetría jurídica con la legislación, se reduce el costo fiscal e impacta en una mayor recaudación.



El costo fiscal de otorgar condonaciones de créditos fiscales, prácticamente representa una partida del renglón de ingresos de la federación. El costo fiscal de no administrar adecuadamente las facultades discrecionales en la administración interna de los cuerpos administrativos también lo es, además de ofrecer extensos estímulos beneficiando a todos, sin incentivar fiscalmente a quien podría fomentar la industria necesaria y el desarrollo económico.

Los programas de ayuda previstos en el presupuesto de egresos de la federación, a través de la SE, son programas cuyo fin realmente no parecería ser el de promover ayuda en materia de financiamiento. Por las características de los programas, fundamentalmente están dirigidos a la capacitación, asesoramientos, gestiones financieras, etc. Lo anterior desvirtúa la esencia de los fines para los que fueron creados los programas, puesto que se proponen como fondos de ayuda, sin embargo, en muchas ocasiones la Mipyme no necesita administrar objetivos de creación de empresas, sino de recursos financieros para poder desarrollar su empresa.

Debido a los costos fiscales que tiene la hacienda, con una mejor planeación fiscal de la administración pública, los incentivos fiscales se pueden convertir en una fuente de financiamiento que fomente el crecimiento de la Mipyme y, a su vez, éstas promuevan el crecimiento económico en México.



Los incentivos fiscales que fueron propuestos en el país con base en el decreto de la Ley del Fomento para las Industrias Nuevas y Necesarias del año 1955, incidieron como una fuente de financiamiento a las empresas. Las empresas que fueron adheridas al programa de franquicias fiscales, prácticamente quedaron eximidas del pago de impuestos, según lo establecía el artículo 14 de la Ley. Cabe recordar, que el periodo de aplicabilidad de esta Ley fue por una vigencia de veinte años, sin olvidar que su origen era aplicado desde la década de los treinta.

Derivado de lo anterior, se puede inferir que en medida que se propongan incentivos fiscales que eximan del pago de impuestos a la Mipyme y que, a su vez, esta liberación permita comprometer a la Mipyme con dos puntos importantes: primero, proponer planes de inversión y desarrollo para su empresa; y segundo, el compromiso de generar empleos. De esta manera, los incentivos fiscales se pueden convertir en una fuente de financiamiento que fomente el crecimiento de la Mipyme y así, promueva el crecimiento económico en México.

De acuerdo al crecimiento económico en México observado en la década de los cincuenta y sesenta, las empresas que gozaron de las franquicias fiscales, trascendieron de modo que, las industrias que se consideraron nuevas y necesarias en estas décadas, algunas prevalecen, otras aún existen con diferente razón social. Entonces, el modelo de incentivos fiscales utilizado en el país con



base en el decreto de la Ley de Fomento para las Industrias Nuevas y Necesarias del año 1955, repercutió como una fuente de inversión y financiamiento a las empresas.

Actualmente, los incentivos fiscales que se proponen en la normatividad mexicana a la Mipyme, no promueven la inversión, no representan la posibilidad de ser una fuente de financiamiento y la posibilidad de vislumbrar el crecimiento de la Mipyme se nulifica y, evidentemente, la Mipyme no fomenta el crecimiento económico en México.

El modelo de incentivos fiscales utilizado en el país con base en el decreto de la Ley del Fomento para las Industrias Nuevas y Necesarias del año 1955 favoreció el financiamiento a las empresas, y esto impactó en la actividad económica de manera que el crecimiento de la década de los sesenta representaba el 6.7% del PIB.

Por lo anterior, los incentivos fiscales podrían ser una fuente de financiamiento que fomente el crecimiento de la Mipyme y, a su vez, ésta promueva el crecimiento económico en México.



Bibliografía

Adam Adam, Alfredo, Becerril Lozada Guillermo, (2003), *Fiscalización y control gubernamental en México*. IMCP, UNAM, FCA. 415 p., México.

Agexpront, (2004), *Propuesta de acciones para la competitividad de las exportaciones*. Guatemala.

Alier Max, Clements Benedict, (2007), *Reforma de la política fiscal en América Latina: otro punto de vista*

Ameriso, Claudia C., (2000), *El MERCOSUR y los incentivos tributarios. Un problema de equidad*. Quintas jornadas de investigación de la facultad de ciencias económicas y estadística. Universidad Nacional de Rosario. Argentina.

Angelelli Pablo, Guaipatín Carlos, Suaznabar Claudia, (2004), *La colaboración público-privada en el apoyo a la pequeña empresa: siete estudios de caso en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, 44 pág. Secretaria de Economía. México.

Archundia Fernández, Emigdio, (2005), *La Economía Informal en México y su impacto en las finanzas públicas*. Factor importante que incide en la pobreza del país. FCA, Universidad de Guanajuato, Guanajuato.
<http://www.alafec.unam.mx/mem/cuba/Finanzas/finpubs01.swf>

Ardito Barletta, Nicolas, (1971), *Desarrollo, incentivos fiscales y evasión de la tributación. "El papel del Administrador Tributario en el Desarrollo Económico"*, V Asamblea General del Centro Interamericano de Administraciones Públicas. Brasil.

Arnaíz Arnaíz, Teodoro, García Martín, José, López Carbajo, José, (2006), *Planes Integrales para la prevención y corrección del fraude fiscal (Guía de mejores prácticas)* p. 46 sa.
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=862055>

Arrijo Vizcaíno, Adolfo, (2002), *Derecho Fiscal*, Colección Textos Universitarios, Themis, México.

_____, (1978), *Jurídica. Anuario del departamento de derecho de la Universidad Iberoamericana*, Revista No. 10, México.



Arroyo Sánchez, José, Guzmán Flores, Julieta, Arroyo Alejandro, Jesús, Berumen Sandoval, Salvador, (2006), *Evasión Fiscal en el Impuesto Especial Sobre producción y Servicio (IEPS)*, CUCEA, UDG, México.

Astudillo Moya, Marcela, (2005), *La coordinación fiscal en México. Logros y desafíos*. Comentarios y debates. "Problemas del Desarrollo" Volumen 36, Núm. 141, p 210, México.

_____, (2002), "Algunas consideraciones sobre la nueva hacienda pública, ¿Distributiva?", *Momento Económico*, No. 119, pp. 18-23. México.

_____, (1994), *Conceptos Básicos de Economía*, Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ingeniería, UNAM.

AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, (2008), *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Publica*. México.
<http://www.asf.gob.mx/trans/Obliga/Resumenejec06.pdf>

_____, (2007), *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Publica*. México.
<http://www.asf.gob.mx/trans/Obliga/Resumenejec05.pdf>

BANCO DE MÉXICO, (2007), *Banxico: inflación y reforma fiscal limitarán el crecimiento*.
www.bm.gob.mx

Barquero Irene, (2003), *El estado y competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Colección Cuadernos de Desarrollo Humano Sostenible 21. Tegucigalpa, Honduras

Bazán, D., (2001), "Ensayo neoliberalismo ¿Un camino viable?", *Tu obra*, UNAM, México.

Bergman, Marcelo, Carreón Carreón, Victor, Hernández Trillo, Fausto, (2004), *Evasión Fiscal del Impuesto Sobre la Renta de Personas Morales*, CIDE, p. 7-8 México.

Bergman, Marcelo, (2000), *La capacidad de recaudar impuestos del gobierno mexicano: ¿el tema previo a la reforma fiscal?*, CIDE, México.



Berlín Valenzuela, Francisco, Moreno, J., Camposeco Cadena, Miguel Angel, González Oropeza, Miguel, Molina Piñeiro, Luis, Namorado Urrieta, Pericles, Orozco Gómez, Javier, Pedroza Susana, Rivera Alvelais, Francisco, Vega Vera, David, (1998) *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, México.

Bleger, Leonardo, (2006), *Las Pyme y el acceso al crédito*, Seminario Anual Fundación Capital Inversión y Financiamiento en el sector Pymes, Banco Credicoop, Banco Interamericano de Desarrollo.

Bourdieu, Gaston, (2005), *El Financiamiento de las Pymes Cordobesas, Las Pymes y el sistema financiero*, Banco Galicia, España.

CÁMARA DE DIPUTADOS, (2008), *Presupuesto de Egresos de la Federación*, México.

_____, (2007), *Primer Informe Presidencial del Presidente Felipe Calderón Hinojosa*. México.

_____, (2002), *La descentralización del gasto público a través de las participaciones y aportaciones federales a los estados y municipios*, pp. 4, México.

Canales Nettle, Patricia, (2006), *La legislación aplicable a las microempresas familiares en Francia y España*. Serie Informes 13/2006. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Santiago.

Castro Figueroa, Andrés, (2005), *Exenciones tributarias por inversión en ciencia y tecnología: retos frente al TLC*. Legiscomex, México.

www.cemla.org

CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, (2007), *Subsidios en el presupuesto*, notacefp053/2006, Cámara de Diputados, XL Legislatura, México.

_____, (2007), *Política Fiscal. Tendencias del Sistema Tributario Mexicano*. CEFP 006/2007. Cámara de Diputados, México.

_____, (2007), *Comparativo Internacional, países seleccionados*. Cámara de Diputados, México.

_____, (2006), *Presupuesto de Gastos Fiscales 2007*. Cámara de Diputados, México.



_____, (2005), *Presupuesto de Gastos Fiscales 2005 y 2006*, CEFP 024/2005, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México.

_____, (2005), *El Ingreso Tributario en México*. CEFP 007/2005. Cámara de Diputados, México.

Cerón Ferrer, Enrique, Pimentel Berta, Barranco Bravo, Jorge, (2003), "*Las Pymes en México*", Revista científica electrónica de psicología, No. 3, p 151-187, México.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, (2004), *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, sobre la aplicación de la Carta Europea de la Pequeña Empresa*, Bruselas, 11.02.2004

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, Leal José, (2006), *Las pymes en el mercado de bienes y servicios ambientales: identificación de oportunidades, políticas e instrumentos*. Estudios de caso de: Argentina, Chile, Colombia y México, División del desarrollo sostenible y asentamientos humanos de la CEPAL. Documento proyecto. Santiago de Chile.

_____, Peres Wilson, (2005), *El (lento) retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe*. Serie Desarrollo Productivo No. 166. CEPAL. Santiago de Chile.

_____, (2004), *Desarrollo Productivo en Economías Abiertas, Desarrollo Empresarial y encadenamiento productivo, Políticas para establecer la estructura productiva*, p 237-284, CEPAL.

_____, (1999), *La pyme en Centroamérica y su vinculación con el sector externo*. LC/MEX/404. CEPAL. México.

COMISIÓN NACIONAL HACENDARIA, (2004), *Principios y Lineamientos Generales de Política Económica y Hacendaria de México*. Primera Convención Hacendaria. México.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, (2006), *Contribución del consejo Ecofin al Consejo Europeo de Primavera*. Anexo. Bruselas. España.

CONINDUSTRIA, (2001), *Análisis comparativo de las leyes para el fomento de las pymes en Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela*, La Estrategia de Venezuela es la industria, Centro de Estudios Económicos y legales. Venezuela.

_____, (2000), *El Sector Industrial en el Contexto Económico Nacional, Un plan de Acción*. La estrategia de Venezuela es la industria. Venezuela.



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, (2006), *Sobre el anteproyecto de la ley del Impuesto sobre la renta de las personas físicas y modificación parcial de las leyes de los impuestos sobre sociedades, sobre la renta de no residentes y sobre el patrimonio*. Colección Dictámenes No. 5/2006. España.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, (2007), *Índice de marginación a nivel localidad 2005*, pág. 257, México.

_____, (1995), *La situación demográfica de México. La marginación de las localidades de México*, pág. 63-71, México.

CONVENCIÓN NACIONAL HACENDARIA, (2003), *Primera Convocatoria Convención Nacional Hacendaria*, Palacio Nacional, 28 de octubre, México.

Cordero, Ernesto, (2007), *Federalismo, asuntos fiscales y Gasto Publico*. SHCP, México.

Correa, Ana María, (2007), *Compromiso Chile emprende contigo*, Ministerio de Economía. Chile.

Dejean, Raúl, (2003), *Guía de Instrumentos de Apoyo a las Pymes*. Argentina.

De la Sota, Daniel, (2006), *Nuevo modelo incentivos fiscales, Innovación y Nuevas Tecnologías*, España.
www.innovacion.es

Domínguez, Ricardo, (1996), *Promoción y reestructuración de pequeñas y medianas empresas en Canadá, España, Italia y Japón*. Temas para el debate en América Latina, Serie de Documentos de Trabajo No. IFM-102, Washington.

Due John, Fitzgerald, (1972), *Análisis Económico de los Impuestos, en el cuadro general de las finanzas públicas*. 3ª ed., Argentina.

Dussel Peters, Enrique, (2006), *Pequeña y mediana empresa en México, condiciones, relevancia en la economía y retos de política*. UNAM, pág. 64-84 México.

_____, (2000), *La Inversión extranjera en México. Estudio: La creación de la banca comunitaria del DF*. Santiago de Chile. Naciones Unidas, Facultad de Economía, 2002, UNAM, México.



Duque, Gabriel, (2006), *Políticas de Apoyo a las Pyme, Corporación andina de fomento*. Montevideo.

Endo Martínez, Anabel, Mendoza Montenegro, Vidal, Zorrilla Mateos, Francisco, (2006), *Medición de la Evasión Fiscal en México, 1ª. Parte*, Invitación No. ITP 011/2006, SAT, Centro de Investigación Aplicada y Políticas Publicas, ITAM, Cd. De México.

_____, (2006), *Medición de la Evasión Fiscal en México, 2ª. Parte*, Invitación No. ITP 011/2006, SAT, Centro de Investigación Aplicada y Políticas Publicas, ITAM, Cd. De México.

_____, (2006), *Medición de la Evasión Fiscal en México, Anexo 3, "Estimación de las tasas efectivas implícitas del ISR retención de salarios"*, SAT, Centro de Investigación Aplicada y Políticas Publicas, ITAM, Cd. De México.

_____, (2006), *Medición de la Evasión Fiscal en México, Anexo 2, "Anexo Metodológico y estimación detallada de la evasión fiscal del IVA"*, SAT, Centro de Investigación Aplicada y Políticas Publicas, ITAM, Cd. De México.

_____, (2006), *Medición de la Evasión Fiscal en México, Anexo 1, "Anexo Metodológico y Estadístico. Estimación detallada de la evasión fiscal del IVA y del Impuesto Sobre la Renta"*, SAT, Centro de Investigación Aplicada y Políticas Públicas, ITAM, Cd. De México.

Ernts and Young, (2006), *Tax News, Síntesis de Novedades Fiscales No. 22/2006*. Argentina.

Fernández Espinosa, Ma. Guadalupe, (2005), "*Los beneficios fiscales y su control externo*", Revista Auditoria Publica No. 35 Tribunal de Cuentas, pág. 91-101, España.

Fischer Syanley, Dornbusch Rudiger, Schmalensee Richard, (1992), *Economía*. 2º Ed., pág. 1005, Mc Graw Hill, México.

Friedrich, Ebert, (2007), *Reforma Fiscal, Propuesta alternativa del Frente Amplio Progresista*. Fundación Friedrich Ebert representación en México.

Flores Zavala, Ernesto, (1995), *Finanzas públicas mexicanas*, Porrúa, pp. 184 y 185, México.



Flores Daniel, Valero Jorge, (2004), *Tamaño del Sector Informal y su Potencial de Recaudación en México*, CEI, UANL, p. 7, México.

Fuentes Castro, Hugo, Zamudio Carrillo, Andrés, Ortega Carreón, Carlos, Mendoza García, Jorge, Soto Romero, Jorge, (2008), *Servicio de Elaboración del Estudio de "Evasión Fiscal generada por el ambulante"*, ITESM, CD. De México.

Gándara Morales, Álda, (2006), *Justificación de las exenciones tributarias*, Jurisprudencia No. 70/2006 Segunda Sala, Nuevo consultorio Fiscal, No. 419, p 50, México.

Galindo Lucas, Alfonso, (2002), *La Pyme ante el marco institucional del capital de riesgo en España, Economía de Mercado virtudes e inconvenientes*, España.

García Peña, José, (2005), *Ponencia Nueva Formulación Legal para las Pyme: un análisis comparativo en el contexto latinoamericano actual*. México.

García Bueno, Marco, (2002), *Conceptos de Reforma Fiscal, El Principio de Capacidad Contributiva como criterio esencial para una reforma fiscal. p. 58-64* Biblioteca Jurídica, UNAM
www.bibliotecajuridica.org/libros/1/430/5.pdf

Garrido, Celso, (2002), *Industrialización y Grandes Empresas en el Desarrollo Estabilizador, 1958-1970*, Análisis Económico, primer semestre, año XVII, Vol. 035, p 233-267, UAM, Azcapotzalco, DF, México.

Gay, José, (2005), *Fiscalidad de las Pymes: cogitaciones y pinceladas*, Congreso de la Pyme Catalana, España.

Gianini Achine, Donato, (1957), *Instituciones de Derecho Tributario*, Ed. Derecho Financiero. Madrid.

Gobierno del Estado de Nayarit, (2005), *Convenio coordinación para el Desarrollo de la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa*. Secc. V, Tomo CLXXVII, No. 57

González, Alonso, (2006), *Pretenden 'blindar' el apoyo a las pymes. Entorno Laboral*. 6 de febrero de 2006, No. 1356.

González Lorente, Álvaro, (2002), *Canarias en el marco legal de la Unión Europea. Los incentivos fiscales para canarias en el impuesto sobre sociedades español ante el proceso de armonización comunitaria*. Inv. No. 10/03. Tesis Doctoral. España.



González G., (2006), *Cuesta 16 mil pesos crear una fuente de trabajo. Entorno Laboral*, enero de 2006, No. 1353.

Gordoa López, Ana Laura, (2000), *Los fines extrafiscales en el sistema tributario mexicano*. Ed. Porrúa, p 136, México, D.F.

Groves Harold, M., (1980), *Finanzas Públicas*, Ed. Trillas, 5° reimpresión, 894 pp. México.

Guerrero Amparan, Juan, Madrid Sánchez de la Vega, Rodolfo, (2004), *Consideraciones sobre la transparencia en el gasto público en México*. Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE p.2 México.

Guillermo Peón, Sylvia, Angulo Palmero, Jesús, (2006), *La Economía Informal en México, causas, medición y posibilidad de solución*. XVII Conferencia Internacional "Estrategias de Desarrollo y Alternativas para América Latina y el Caribe". Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Octubre. México. (ponencia)

Heller Jack, Kaufman Kenneth, (1965), *Incentivos Fiscales para el Desarrollo Industrial*, Law School of Harvard University, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos México.

Hemmen, Esteban, (2002) "*Restricción de crédito bancario en economías emergentes: el caso de la pyme en México*", Document de treball No. 2002/6, Departament d'economia de l'empresa. España: UAB.

Hernández Trillo, Fausto, Zamudio Carrillo, Andrés, (2004), *Evasión Fiscal en México, El caso del IVA*, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, p. 13, México.

Huerta González, Arturo, (2004), *La Economía Política del Estancamiento*, Editorial Diana, p. 94-96, 226, 224. México.

_____, (2000), *La Dolarización, inestabilidad financiera y alternativa en el fin de sexenio*, Editorial Diana, México.

_____, (2001) "*La política macroeconómica de la globalización*". Revista Contaduría y Administración, No. 201, 5-13. p11. México.

_____, (1993). *Liberalismo e Inestabilidad Económica en México*. Editorial Diana, México.



_____, (1992). *Riesgos del Modelo Neo-liberal Mexicano*. Editorial Diana, México.

Ibarra, G., (2005), “*Estudio de obstáculos para el desarrollo de las pymes*”

ICEX (2004), *Guía organismos de apoyo a la inversión: Venezuela*. Venezuela.
www.sieux.gov.vz, www.conapri.org.

IMF-BID CCLAC fiscal summary_Final p: 2 San Jose,
<http://www.iadb.org/publications/index.cfm?language=Spanish>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA,
(2008), Comunicado No. 165/2008. INEGI. México.

_____, (2008), Comunicado No. 242/2008. *Producto Interno Bruto Durante tercer trimestre de 2008*, Pág. 5. INEGI. México.

_____, (2008), *Glosario de Términos del Sistema de Cuentas Nacionales*. México.

_____, (2007), *El Ingreso y Gasto Público en México*. Serie Estadísticas Sectoriales. Ed. 2007, INEGI. México.

_____, (2006), *Sistemas de Cuentas Nacionales México*.

_____, (2004), *Censo económicos 2004*. INEGI. México.

_____, (2003), *Sistemas de Cuentas Nacionales México. Cuentas por sectores institucionales. Cuenta Satélite del Subsector Informal de los hogares 1998-2003*. México.

_____, (2002), *Encuesta Nacional de Empleo*. ENUE. Secretaria del Trabajo. México.

_____, (1998), *Encuesta Nacional de Micronegocios*. México.

Jiménez Martínez, J. Irene, (2007), “*Determinantes para la internacionalización de las Pyme Mexicanas*”, *Análisis Económico*, Vol. XX, No. 49, p112-131, México.

Lacayo Jaime, (1999), *Mipyme en Nicaragua*.

Larre, B., (2003), *OECD Economic Surveys: Economic Surveys Economic Survey of México*, p3. Police Brief.

www.oecd.org/bookshop. Fecha de consulta 15 de marzo de 2007.



Lechuga Montenegro, Jesús, Paniagua Rafael, Rivera de la Rosa, Jesús, Camacho Luciano, Canto Sáenz, Rodolfo, Gómez Chiñas, Carlos, Velasco Edur, Bortz Jeffrey, Manzo Yopez, José Luis, Botello Triana, Jaime, Gámez Garza, Cesáreo, (1987), *El dilema de la economía mexicana*. Ensayos de interpretación. UAM. Ediciones de Cultura Popular. México.

López Hernández, Rosalinda, (2002), Conceptos de Reforma Fiscal, *Reforma fiscal y federalismo fiscal*. p. 77-82. Biblioteca Jurídica, UNAM.
www.bibliotecajuridica.org/libros/1/430/6.pdf

Llorens, Juan Luis, (1996), Los sistemas de garantías de crédito para las pyme en Europa. Mesa Redonda “*Sistemas de Garantías de Crédito: Experiencias Internacionales y Lecciones para América Latina y el Caribe*”, BID, Washington D.C.

Luchena, Gracia, (1990), *La relación Jurídico Tributaria. El hecho imponible. Derecho financiero y tributario*. Universidad de la Mancha, España.

McConnell Campbell, Blue Stanley, (2000), *Economía. Principios, problemas y políticas*. Ed. Irwin, McGraw Hill, 14ª Ed. Colombia.

Marienhoff, Miguel S., (1990), *Tratado de Derecho Administrativo*, Edit. Avelledo-Perrot, 1990, p.413-426, 4ta edición, Argentina.

Margaín Manautou, Emilio, (1998), *Nociones de Política Fiscal*, 2ª. Ed., Porrúa, México.

_____, (1981), *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, p. 285, México.

Martín Granados, Victoria María Antonieta, Ríos Granados, Gabriela, (2006), La influencia de las nuevas tecnologías en el derecho tributario, Algunos casos de derecho comparado entre España y México. “*Los incentivos tributarios para investigación y desarrollo tecnológico (caso México)*”, p. 187-208. IIJ, UNAM.

Martín Granados, Victoria María Antonieta, (2003), “*La innovación y el desarrollo tecnológico como una política de Estado y los estímulos fiscales para promoverla*”. Revista Contaduría y Administración. No. 208, enero-marzo. UNAM, México.

_____, (2002), “*Avances en materia de regulación mercantil y civil del comercio electrónico en México y los aspectos fiscales del establecimiento permanente*”. Revista Contaduría y Administración. No. 204, enero-marzo. UNAM, México.



Martínez Ifigenia, (2002), Investigación y desarrollo en la reforma fiscal, *Integrar la investigación y desarrollo en el proyecto nacional y en la reforma del estado*, Serie Doctrina Jurídica No. 107, p.91-94, IIJ, UNAM, México.

_____, (1967), *Los Incentivos Fiscales y el Desarrollo Económico de México*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Cd. de México.

Martínez Morales, Rafael, (2006), *Diccionario Jurídico General*. Ed Iure. México.

Mendoza Martínez, Marco Antonio, (2006), *Desarrollo del gobierno institucional en el sector público de México*, IMCP. México.

México, D.F. Fecha consulta: 4/04/2008

<http://portal.imcp.org.mx/content/view/3725/196/>

Menéndez Urías, (2006), *Competencia, Actualidad Jurídica, Crónica de Legislación y Jurisprudencia*, p 129-141. Unión Europea.

Merino Gustavo, (2001), *Una agenda para las finanzas publicas de México*. Federalismo fiscal, diagnostico y propuestas.

MINISTERIO DE ECONOMÍA, (2007), *Medidas para Fomentar las empresas de menor tamaño, Planpropyme*, Chile.

_____, (2003), *Memoria 2002 Pyme*, Secretaria de Estado de Energía, Desarrollo Industrial y de la Pequeña y Mediana Empresa. España.

Monge Guido, Alberto, (2004) *Costa Rica: internacionalización y competitividad de las Mipyme. La contribución del instituto de excelencia empresarial de la cámara de industrias de Costa Rica*. Costa Rica.

<http://iberpymeline.org/PuertoRico2004/GuidoMonge.pdf>

Mora Beltrán, Jorge, (2001), Economía y Constitución, *Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional. La reforma del sistema fiscal federal mexicano*. p. 179-184. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Moreno J., Santamaría J., Rivas J., (2006), “*Manufactura y TLCAN: un cambio de luces y sombras*”, Economía, UNAM, mayo-agosto Vol. 3 núm. 8, p 110-111 Agosto 2006, México.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2001/03/pdf/gregory.pdf/>

Moro Joaquín, Gentili Marco, (2006), *Régimen especial de capitalización de las pyme, Informe Especial*. Fundación Observatorio Pyme. Argentina.



Musgrave Richard, Musgrave Peggy, (1995), *Hacienda Publica, Teórica y Aplicada*, Ed. Mac Graw Hill, 5ª. Ed. México.

Negrín, J., (2000), “*Mecanismos para compartir información crediticia: evidencia internacional y la experiencia mexicana*”. Documento de Investigación No.2000-05, pág. 31, Dirección General de Investigación Económica, Banco de México

Nichols Philip, McDermott Gerald, Guillén Mauro, (2008), *¿Cuándo alcanzarán la mayoría de edad los mercados emergentes?* Warthon School. Universidad de Pennsylvania. EU.

<http://wharton.universia.net/index.cfm?fa=viewArticle&id=1487>

Obarzo, H. (2004), *Reforma Fiscal en México*, El colegio de México, A.C. pp.163, México.

OCDE, Steven Clark, (2007), *Taxation and Foreign Direct Investment, “La influencia de los regímenes tributarios sobre las decisiones de IED”*, Centro de política y administración tributaria, Comité de asuntos fiscales, párrafo 14.

_____, (2007), *Una nueva política fiscal y tributaria para México*, Departamento de Economía y el Centro para política y administración tributaria. Foro Políticas Publicas para el Desarrollo de México. p 8-12. Enero 2007.

_____, (2007), *La Influencia de los Regímenes Tributarios sobre las decisiones de IED*, Centro de política y administración tributaria. Comité de Asuntos Fiscales. 11/2007.

_____, (2006), *Tax Policy Estudios, “Fundamental Reforms of Personal Income Tax”*, No. 13, Francia.

_____, (2006), *Marco de Acción para la Inversión*, Francia

_____, (2006), *La reforma fiscal en México. Perspectiva internacional*. Septuagésimo Aniversario del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

_____, Owens Jeffrey, (2006), *Perspectiva internacional de la reforma tributaria en países de la OCDE*, Centro de la OCDE para política y administración tributaria. Francia.

_____, Corchuelo Martínez-Azúa Ma. Beatriz, (2006), *Incentivos fiscales a la I+D en la OCDE: estudio comparativo*. Cuadernos económicos de ICE No. 73, p 197-220, Francia.



_____, (2004), *Tax Policy Estudios*, “Recent Tax Policy Trends and Reforms in OCDE Countries”, No. 9, Francia.

_____, (1997), *Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales*. Documentos complementarios.

<http://www.oecd.org/dataoecd/41/25/2031472.pdf>

OEA, (1996), *Convención interamericana contra la corrupción. Tratados Multilaterales*. Caracas, Venezuela.

<http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b-58.html>

_____, Ardita., N., (1971), *Desarrollo, incentivos fiscales y evasión tributaria*. “El Papel del Administrador Tributario en el Desarrollo Económico”. V Asamblea General del CIAT. Brasil.

Oficina Económica y Comercial de España, Washington (2006) *Incentivos e Instituciones para la inversión en South Carolina*, Embajada de España. Washington, D.C.

ONU, (2007), *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción*.

http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

_____, (2002), *Financiación de la tecnología para las Pymes*. Junta de comercio y desarrollo, la facilitación de la actividad empresarial y el desarrollo. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Ginebra.

_____, (1993), *Sistemas de Cuentas Nacionales*.

Ortiz Zavala, Verónica, (2005), *Instrumentos de financiamiento para la Mipyme-Pyme, Sector Agroalimentario*. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca, y Alimentos. Argentina.

Palomo González, Miguel, (2005), “Los procesos de gestión y la problemática de las pyme”, Ingenierías, Vol. VIII, No. 28, p 25-31, México.

Paoli Bolio, Francisco, (2001), *Economía y Constitución, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional. La Constitución y el Presupuesto*. p. 96. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México.

Parada Ávila, Jaime, (2002), *Investigación y desarrollo en la reforma fiscal, Incentivos fiscales para el desarrollo tecnológico de las empresas*, Serie Doctrina Jurídica No. 107, p.111-117. IJ, UNAM, México.



Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Felipe Calderón Hinojosa. México.

Proexca, (2004), *Inversión, incentivos y privatización en Marruecos*, Serie Guías de Inversión, Gobierno de Canarias

Programa de Desarrollo Empresarial 2001-2006. México.

Quintana Valtierra, Jesús, Rojas Yáñez, Jorge, (1988), *Derecho tributario mexicano*, Ed. Trillas, p 371, México.

Ramales Osorio, Martín, *La Política Económica del "Desarrollo Compartido" (1971-1976). Ineficiencias Estructurales y Patrón de Acumulación*". Observatorio de la Economía Latinoamericana.

<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/>
Fecha de consulta, 27 de junio de 2008

Ramírez Rodríguez, Francisco, (2004), *Federalismo Fiscal*, Convención Nacional Hacendaria, pp 17, Aguascalientes, México.

Ríos Granados, Gabriela, (2002), *Conceptos de Reforma Fiscal, Recaudación de tributos como base de una reforma fiscal.* p. 110-128. Biblioteca Jurídica, UNAM
www.bibliotecajuridica.org/libros/1/430/9.pdf

Rodríguez Mejía, Gregorio, (2008), "Las exenciones de impuestos", *Revista Jurídica de Derecho Comparado* No. 94, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, DF.

Rodríguez Sánchez, Leopoldo, (2007), *Esquemas Públicos y Privados de Apoyo al Financiamiento de la Innovación*, Foros Consultivo científico y tecnológico, Asociación Mexicana de Directivos de la Investigación Aplicada y Desarrollo Tecnológico, p13, México.

Romero Jordán, Desiderio, Sanz Sanz José, Hernández Rubio, Carolina, (2007), *La fiscalidad de la inversión en I+D: un análisis comparado para los países de la UE-15, Nuevas tendencias en política fiscal*, Clasificación JEL: H20, H23. Marzo-Abril 2007. N.º 835 ICE p141-151 España.

Salas, C., (2002), *El contexto económico de México*, pág. 38-39, UAM, Iztapalapa, México.

Samuelson, Paul A., William D., Nordhaus, (2002), *Economía*, 17a Edición, Mc Graw Hill, España.



Sánchez Castañeda, Alfredo, (2002), *El Sector Informal y los Salarios Mínimos. Algunas paradojas*. Comisión Consultiva para la modernización del sistema de los salarios mínimos. Estudios y Ponencias. 1ª, Ed., pp. 418, STPS-CNSM, México.

Sánchez, H., (2001), *Propuesta de Desarrollo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa Nicaragüense*, Inpyme, Managua, Nicaragua.

Sánchez, M., (2006), *PYMES, Mipyme Estratificación 2004*, CIPI, INEGI, pág.17-25, México.

Sainz de Bujanda, Fernando, (1988), *Lecciones de Derecho Financiero*, 9ª Ed. p. 211, Universidad Complutense, España.

SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA, (2008), *Administración Integral de Recaudación*. 400/SAT/2008/0052. México.
http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/60/2/2008-03-25-1/assets/documentos/INFORME_SAT.pdf

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, (2008), *Informe de Labores 2007*. México.

_____, (2008), Comunicado de Prensa 017/2008. *Producto Interno en México, durante el cuarto trimestre de 2007*, Pág. 3. Febrero 2008. México.

_____, (2007), Comunicado de Prensa 081/2007. *Aprobación por el H. Congreso de la Unión del paquete de la Reforma Hacendaria, por los que menos tienen*. México.

_____, (2007), *Reporte Anual 2006 y Líneas Estratégicas 2007*. México.

_____, (2007), *Informe Tributario y de Gestión*. Glosario de términos. México.

_____, (2006), *Distribución del Pago de Impuestos y Recepción del Gasto Público*, Trimestre Fiscal No. 84, pp. 277-351, México.
http://www.indetec.gob.mx/cpff/politica/p_fiscal/07_trim84_distribucion.pdf

_____, (2006), *Gasto Público*. México.

_____, (2002), *Balance Fiscal en México*. Definición y Metodología. México.

SECRETARÍA GENERAL DEL CONAPO, (2005), *II Conteo de Población y Vivienda 2005, Principales resultados por localidad (ITER 2005)*, México.



SECRETARÍA DE ECONOMÍA, SPYME, (2007), *“Evaluación del otorgamiento de los recursos del Fondo de Apoyo para la Micro, pequeña y mediana empresa (Fondo Pyme) durante 2006.* Instituto de Ingeniería, Marzo 2007, UNAM, México.

_____, CIPI, (2003), *Encuesta 2000-2001. Reporte preliminar.* Comisión Intersecretarial de Política Industrial. Marzo 2003. México.

_____, (2000), *Documento Informativo sobre las Pequeñas y Medianas Empresas en México,* México.

Secretaria de Estado de Política Científica, (2003), *El Plan Nacional de I+D+I 2000-2003: Informe sobre su evaluación.* Ministerio de Ciencia y Tecnología, España.

Secretaria de Industria, Comercio y Pymes, (2005), *Memoria Anual Detallada del estado de la nación 2005,* Ministerio de Economía y de Producción, Argentina

Serna de la Garza, José María, (2001), *Economía y Constitución, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional. Los Aspectos constitucionales de una posible reforma del federalismo fiscal mexicano. p.104.* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

Serra Rojas, Andrés, (1998), *Derecho Administrativo.* Doctrina, legislación y jurisprudencia. 1er curso. Pp. 905, Ed. Porrúa, México.

Sherman Alfred, Ivens Michael, Flew Antony, Ilersic Alfred, Roman, Hoppe Malcolm, Walters Alan, Jefferson Michael, Sendall Wilfrid, Worsthorne Peregrine, (1982), *Profetas de la Libertad Económica,* Centro de Estudios en Economía y Educación, AC., pp. 121, México.

Simonit Silvia, (2002), *Los gastos tributarios y las renunciaciones tributarias en América Latina.*

Sommerfeld Raynard, Matthias, (1968), *La reforma de los impuestos y la alianza por el progreso.* Ceserna, 1968, pp 268, México,

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Clave No. VII/2000, 70/2006, Amparo en revisión 249/99 Gerardo Nieto Martínez y otro.- 18 de octubre de 2000.- Unanimidad de cuatro votos.- Impedido: Jose_ Vicente Aguinaco Alemán.- Ponente: Mariano Azuela Güitrón.- Secretario: Hugo Guzmán López. Amparo en revisión 289/2001.- Servicios Profesionales Empresariales de Baja California, S. C. L. de C. V.- 17 de octubre de 2001.- Unanimidad de cuatro votos.- Ausente: Juan



Díaz Romero.- Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.- Secretaria: Verónica Nava Ramírez. Amparo en revisión 632/2004.- Georgina Rebolledo Benítez.- 25 de junio de 2004.- Unanimidad de cuatro votos.- Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.- Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.- Secretario: Roberto Martín Cordero Carrera. Amparo en revisión 180/2005.- Francisco José Jaime Fernández de Cevallos Urueta y otros.- 22 de abril de 2005.- Cinco votos.- Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.- Secretaria: Andrea Zambrana Castañeda. Amparo en revisión 2226/2005.- Alma Esthela Marín Muñoz o Alma Marín de Andrade.- 10 de febrero de 2006.- Cinco votos.- Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.- Secretario: Juan Fernando Mendoza Rodríguez. LICENCIADO MARIO ALBERTO ESPARZA ORTIZ, SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, C E R T I F I C A: Que el rubro y texto de la anterior jurisprudencia fueron aprobados por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del doce de mayo de dos mil seis.- México, Distrito Federal, a doce de mayo de dos mil seis.- Doy fe. OZP/roc”.

_____, (27/2007-J), "Los problemarios formulados para la resolución de la Controversia Constitucional 36/2003 y de la Controversia Constitucional 84/2004 del Pleno de este Alto Tribunal." México.

Tello, Carlos, (2005), *El gasto del estado mexicano*, Nexos, Nexos, Sociedad, Ciencia y Literatura, Mensual, No. 334, p 43-49, octubre 2005, México.

Turrent Díaz, Eduardo, (2004), *Política Tributaria: El arte de lo posible (entrevista con Antonio Ortiz Mena)*, Análisis Económico, primer cuatrimestre, año XIX, vol. 040, p 185-196, UAM, Azcapotzalco, DF, México.

Valdés Villarreal, Miguel, Carballo Balvanera, Luis, Lejeune Valcárcel, Ernesto, Moreno Padilla, Javier, Asorey O. Rubén, Bollo Arocena, María del Carmen, González García, Eusebio, Villalobos Ortiz, María del Consuelo, Cortina Gutiérrez, Algonso, (1992), *Principios Tributarios Constitucionales*, Tribunal Fiscal de la Federación. Universidad de Salamanca, España, Instituto Cultural Domecq y Tribunal Fiscal de la Federación, México.

Varela Alvarado, Angélica, (2001), *Economía y Constitución, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional. Las Atribuciones económicas del gobierno mexicano en la constitución vigente. ¿Es necesario redefinir el sistema de economía mixta en México? p.223-233.* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México.

Villareal, Héctor, (1992), *La nueva economía de mercado y el estado de derecho*, México.



Watkins, K., Spronk J., Félix L. (2004), *Crisis financiera Mexicana*, WP 3934
Fecha de aceptación: 20 de octubre de 2004, *Economía Mexicana*, Nueva Época,
Vol. XIV, núm. 1, pág. 120-124, primer semestre de 2005.

WORLD BANK, Giugale Marcelo, Cabrero Mendoza, Enrique, Courchene Thomas,
Díaz Alberto, (2000), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization.
Lessons from Mexico*. Washington, D.C.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2008.
Código Fiscal de la Federación 2008.
Ley Aduanera 2008.
Ley de Instituciones de Crédito 2008.
Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
Ley de Fomento Industrial del Estado de Sonora 2007, México.
Ley de Impuesto a los Depósitos en Efectivo 2008.
Ley del Impuesto al Valor Agregado 2008.
Ley del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos 2008.
Ley del Impuesto Sobre la Renta 2008.
Ley del Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos 2008.
Ley del Servicio de Administración Tributaria 2007.
Ley Especial Sobre Producción y Servicios 2008.
Ley Federal de Presupuesto y de Responsabilidad Hacendaria 2008.
Ley General de Sociedades Cooperativas 2008.
Ley General de Sociedades Mercantiles 2008.
Ley de Ingresos de la Federación 2008.
Ley Orgánica de la administración Pública Federal 2008.

Diarios Oficiales de la Federación

DOF 3 de marzo de 2008.
DOF 15 de marzo de 2007.
DOF 31 de mayo de 2007.
DOF 23 de marzo de 2006
DOF 14 de abril de 2005.
DOF 5 de abril de 2004.
DOF 4 de abril de 2003.
DOF 14 de junio de 2002.
DOF 22 de diciembre de 2000.
DOF 26 de marzo de 1976.

509



DOF 23 de marzo de 1976.
DOF 18 de marzo de 1976.
DOF 15 de marzo de 1976.
DOF 19 de febrero de 1976.
DOF 15 de diciembre de 1975.
DOF 2 de Diciembre de 1955.
DOF 4 de enero de 1955.

Sitios electrónicos

<http://www.banxico.org.mx>.

<http://indetec.gob.mx>

<http://www.ifai.org.mx/>

<http://www.stps.gob.mx/>

<http://www.sctax.org/default.htm/>

<http://www.conasami.gob.mx/>

<http://www.shcp.gob.mx/>

<http://www.sat.gob.mx/>

<http://www.ejournal.unam.mx/ecu/ecunam13/ECU001300502.pdf>

<http://www.indetec.gob.mx/e-Financiero/Docs/Boletin27/noti01.pdf>

ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_servicio_ftp/publicaciones/boletines/com20084.pdf

http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2004/cuadros/simn_02.xls

http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2004/cuadros/sanrn_02.xls

<http://www.camaradediputados.gob.mx>

<http://www.imss.gob.mx>

<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/>



Anexos

ANEXO 2.1 GASTO NETO TOTAL 2008 (miles de pesos)

A: RAMOS AUTÓNOMOS	47, 774,883	
Gasto Programable		
01 Poder Legislativo	8, 978,599	
Cámara de Senadores		3, 318,740
Cámara de Diputados		4, 730,471
Auditoría Superior de la Federación		929,387
03 Poder Judicial	29, 963,249	
Suprema Corte de Justicia de la Nación		3, 808,315
Consejo de la Judicatura Federal		24, 720,765
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación		1, 434,168
22 Instituto Federal Electoral	7, 967,033	
35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos	866,000	
B: RAMOS ADMINISTRATIVOS	656, 514,168	
Gasto Programable		
02 Presidencia de la República	1, 689,885	
04 Gobernación	6, 736,900	
05 Relaciones Exteriores	5, 348,200	
06 Hacienda y Crédito Público	36, 139,000	
07 Defensa Nacional	34, 861,005	
08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	64, 447,300	
09 Comunicaciones y Transportes	58, 279,298	
10 Economía	10, 806,900	
11 Educación Pública	173, 497,800	
12 Salud	69, 426,100	
13 Marina	13, 382,746	
14 Trabajo y Previsión Social	3, 419,546	
15 Reforma Agraria	5, 272,788	
16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	39, 064,608	
17 Procuraduría General de la República	9, 307,808	
18 Energía	35, 981,445	
20 Desarrollo Social	50, 088,709	
21 Turismo	3, 382,400	
27 Función Pública	1, 520,895	
31 Tribunales Agrarios	924,918	
32 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	1, 250,757	
36 Seguridad Pública	19, 711,622	
37 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	97,527	
38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	11, 876,003	
C: RAMOS GENERALES	1, 288, 067,204	
Gasto Programable		
19 Aportaciones a Seguridad Social	190, 178,700	
23 Provisiones Salariales y Económicas	51, 737,029	
25 Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	42, 183,434	



33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	369, 569,077
Gasto No Programable	
24 Deuda Pública	199, 970,700
28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	400, 160,554
29 Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero 0	
30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	4, 278,000
34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	29, 989,708
D: ENTIDADES SUJETAS A CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO	795, 942,631
Gasto Programable	
GYN Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	79, 218,800
GYR Instituto Mexicano del Seguro Social	272, 088,700
TOQ Comisión Federal de Electricidad	196, 518,232
T10 Luz y Fuerza del Centro	30, 370,191
TZZ Petróleos Mexicanos (Consolidado)	182, 620,498
Gasto No Programable	
Costo Financiero, que se distribuye para erogaciones de:	
	35, 126,208
TOQ Comisión Federal de Electricidad	8, 509,508
TZZ Petróleos Mexicanos (Consolidado)	26, 616,700
Resta por concepto de subsidios, transferencias y aportaciones a seguridad social incluidas en el gasto de la Administración Pública Federal Centralizada y que cubren parcialmente los presupuestos de las entidades a que se refiere el Anexo 1.D	
	<u>218, 848,688</u>
GASTO NETO TOTAL	2, 569, 450,200



ANEXO 2.2 GASTO NETO EJERCIDO POR EL GOBIERNO FEDERAL POR CAPÍTULO ECONÓMICO

De 2001 a 2006 (millones de pesos) Cuadro 2.2.1.7

CAPÍTULO ECONÓMICO	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gastos corrientes	724 062.0	800 407.4	887 088.5	940 963.2	1 013 938.7	1 137 551.7
Ayudas, subsidios y transferencias	240 621.1	301 702.5	337 815.6	372 669.9	429 772.9	492 901.7
Gastos de capital	99 755.9	128 303.1	135 219.6	182 105.1	237 309.1	282 169.3
Ayudas, subsidios y transferencias	29 585.6	29 816.2	38 498.8	99 880.5	126 730.6	99 182.9
Pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores	4 982.4	12 111.7	12 961.6	28 938.4	13 362.1	19 981.8
Participaciones de ingresos	196 931.2	214 909.8	225 227.8	239 890.2	278 892.4	329 337.3
Total	1 025 731.5	1 155 732.0	1 260 497.5	1 391 896.9	1 543 502.3	1 769 040.1

ANEXO 2.3 GASTO NETO EJERCIDO POR EL GOBIERNO FEDERAL POR CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

De 2001 a 2006 (millones de pesos) Cuadro 2.2.1.8

DEPENDENCIAS	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ramos autónomos	24 058.1	26 689.8	35 079.7	31 180.9	34 975.5	43 967.5
Ramos administrativos	291 443.4	374 376.2	384 961.2	431 951.4	503 572.8	558 322.2
Hacienda y Crédito Público	23 491.8	69 616.8	38 222.5	26 872.1	31 160.9	38 023.9
Economía	4 956.9	6 173.1	6 703.0	6 216.4	6 441.5	9 435.8
Ramos generales	710 230.3	754 666.0	840 456.6	928 764.6	1 004 954.0	1 166 750.4
Total	1 025 731.8	1 155 732.0	1 260 497.5	1 391 896.9	1 543 502.3	1 769 040.1

FUENTE: SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal (varios años).



ANEXO 2.4 SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS EJERCIDAS POR EL GOBIERNO FEDERAL POR DEPENDENCIA De 2001 a 2006 (millones de pesos)

DEPENDENCIA	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total	271 514.2	361 094.6	386 340.2	469 053.3	548 178.5	637 129.2
Ramos Autónomos	1.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Legislativo	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Judicial	1.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Administración Pública Centralizada	271 512.3	361 094.6	386 340.2	469 053.3	548 178.5	637 129.2
Gobernación	1 091.6	362.2	1 077.9	1 167.0	1 458.0	1 395.8
Relaciones Exteriores	0.0	0.0	0.0	100.0	71.0	0.0
SHCP	17 993.0	66 008.7	30 724.0	23 472.1	27 439.9	34 338.4
SAGARPA	28 568.9	30 151.7	35 753.6	37 400.6	42 422.4	44 693.8
Telecom	2 770.7	2 899.8	3 195.9	2 963.7	3 195.2	6 428.9
Economía	3 276.4	3 921.5	4 759.9	4 109.2	4 649.9	6 496.4
Educación Pública	70 382.9	81 992.3	84 248.2	94 833.8	104 265.1	113 873.7
Salud	12 574.4	13 944.1	16 491.2	19 862.2	30 308.2	37 538.3
STPS	1 632.7	1 379.2	1 285.0	1 170.2	1 470.2	1 357.9
Reforma Agraria	1 239.2	1 377.6	1 544.1	2 337.3	2 439.2	2 568.0
SEMARNAT	7 140.5	12 824.4	16 612.0	17 299.8	22 675.1	27 108.6
PGR	78.9	80.5	82.0	77.6	83.2	89.8
Energía	13 655.7	13 762.0	21 735.0	59 600.8	76 970.0	80 011.7
Desarrollo Social	11 359.5	15 856.5	15 744.0	19 188.7	19 935.7	25 609.9
Turismo	879.3	1 282.7	1 598.6	1 707.6	1 754.6	1 267.4
Función pública a	192.5	209.3	201.2	223.8	228.3	285.3
Seguridad Social	84 065.8	96 909.0	110 999.8	124 488.3	143 763.7	165 089.4
Provisiones salariales y económicas	12 807.7	14 700.0	0.0	0.0	0.0	1 638.3
Provisiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos	0.0	0.0	0.0	0.0	7 931.4	21 098.2
Seguridad pública	1 802.6	2 433.1	1 663.9	1 839.1	2 221.2	2 956.2
CONACYT	0.0	0.0	7 634.3	7 517.0	7 950.3	8 611.7
Programa de apoyos para el fortalecimiento de las entidades federativas	0.0	0.0	30 989.6	49 694.5	46 945.9	54 671.5

a Hasta 2002 se le denominó Contraloría y Desarrollo Administrativo.
 FUENTE: SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal (varios años).

ANEXO 2.5 GASTO NETO EJERCIDO POR EL SECTOR PÚBLICO FEDERAL De 2001 a 2006 (Millones de pesos)

PERIODO	SECTOR PÚBLICO FEDERAL (1=2+4)	GOBIERNO FEDERAL a (2)	PARTICIPACIÓN % (3=2/1)	SECTOR PARAESTATAL b (4)	PARTICIPACIÓN % (5=4/1)
2001	1 443 475.4	1 025 731.5	71.1	417 743.9	28.9
2002	1 491 274.1	1 155 732.0	77.5	335 542.1	22.5
2003	1 675 798.4	1 260 497.5	75.2	415 300.9	24.8
2004	1 810 831.6	1 391 896.9	76.9	418 934.7	23.1
2005	1 988 304.3	1 543 502.3	77.6	225 239.2	11.3
2006	2 284 794.7	1 769 040.1	77.4	515 754.6	22.6

a Incluye Asunción de pasivos a organismos y empresas dentro y fuera de presupuesto.
 b Se refiere a los Organismos y empresas sujetos a control presupuestal. Excluye Transferencias del gobierno federal, Cuotas del ISSSTE y Operaciones intrasectoriales CFE y LyFC.
 FUENTE: SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal (varios años).



**ANEXO 2.6 Número de proyectos y monto de los apoyos otorgados por el Fondo Pyme durante los ejercicios 2004, 2005 y 2006
 (miles de pesos)**

Categoría	Subcategoría	No. Proyectos			Monto Apoyo por Proyecto			Monto Apoyo Proyecto		
		2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
I. Creación y fortalecimiento de empresas, desarrollo tecnológico e innovación										
I	Formación de emprendedores	3	2	3	308.3	190.0	229.2	925.0	380.0	687.5
I	Incubadoras de empresas	59	120	141	676.4	511.3	429.6	39,906.2	61,349.4	60,577.7
I	Innovación y desarrollo tecn.	30	34	64	11,591.9	3,527.9	1,189.5	347,759.3	119,950.5	76,125.1
I	Centros de desarrollo empres.	59	55	56	315.3	435.2	536.5	18,603.1	23,937.2	30,046.1
I	Aceleradoras de negocios	ND	6	10	ND	7,159.3	8,089.1	ND	42,955.8	80,891.0
I	Capacitación y consultoría		77	118		1,963.3	1,062.2		151,177.4	125,333.9
I	Formación inst. y consultores	101	13	7	1,475.0	452.2	415.8	148,975.6	5,878.8	2,910.8
I	Promoción		19	23		273.4	313.2			5,194.7
	7,203.7									
Subtotal		252	326	422	2,207.0	1,260.2	909.4	556,169.1	410,823.7	383,775.8
II. Articulación productiva sectorial y regional										
II	Proyectos productivos	15	13	32	3,156.6	22,636.2	42,452.2	47,349.5	294,270.5	1,358,471.2
II	Centros de Art. Productiva	48	30	31	1,431.7	3,489.2	2,050.2	68,722.4	104,674.4	63,556.0
II	Infraestructura productiva	79	48	57	1,153.4	1,633.8	6,082.1	91,117.5	78,423.9	346,678.6
II	Capacitación y consultoría		39	42		1,431.6	3,446.0		55,831.5	144,731.1
II	Elab. de metod., contenidos y mats.		18	7		504.0	1,470.0		9,072.5	10,289.8
II	Formación inst. y consultores		1	1		407.5	625.0	\$66,967.3	407.5	625.0
II	Estudios y proyectos		49	78		536.8	806.5		26,302.4	62,904.8
II	Promoción	164	41	72	408.3	464.8	529.2		19,057.6	38,103.3
II	Fortalecimiento institucional de OI	38	23	33		254.9	251.7	7,899.6	5,862.0	8,307.1
Subtotal		344	262	353	819.9	2,266.8	5,761.1	\$282,056.2	\$593,902.20	\$2,033,667.0



Una propuesta de incentivos fiscales para el fomento a la Mipyme
 Doctorado en Ciencias de la Administración

Línea de Investigación Fiscal

Universidad Nacional Autónoma de México

III. Acceso al mercado

III	Centros de atención a MIPYMES	19	2	10	705.8	987.0	1,330.5	13,409.5	1,973.9	13,305.3
III	Bancos de información	2	2	6	50.0	21.7	49.1	100.0	43.3	294.5
III	PIAPYME	1	ND	ND	34,100.0	ND	ND	34,100.0	ND	ND
III	Comer. y dist. de productos	ND	9	4	ND	1,978.7	1,201.9	ND	17,808.3	4,807.5
III	Capacitación y consultoría		26	13		1,853.8	1,241.4		48,199.6	16,138.0
III	Formación inst. y consultores	39	1	ND		10.0		52,616.6	10.0	ND
III	Estudios y proyectos		7	4		1,171.4	770.3		8,200.0	3,081.1
III	Promoción y realización de eventos		61	88	1,349.1	586.9	842.0		35,802.2	74,100.3
Subtotal		61	108	125	1,643.1	1,037.4	893.8	100,226.10	112,037.3	111,726.6

IV. Acceso a financiamiento

IV	Extensionistas financieros	13	6	26	6,481.2	1,833.3	952.2	84,255.8	11,000.0	24,758.3
IV	Fondos de Garantía	11	12	7	6,570.2	36,500.0	41,071.4	72,272.2	438,000.0	287,500.0
IV	Intermed. finan. no bancarios	1	3	2	250.0	1,296.3	272.5	250.0	3,888.9	545.1
IV	Fondos de financiamiento	2	2	4	625.0	100,000.0	61,500.0	1,250.0	200,000.0	246,000.0
IV	Opción PyME	ND	1	ND	ND	30,000.0	ND		30,000.0	ND
IV	Capacitación y consultoría		5	3		543.1	448.9		2,715.7	1,346.6
IV	Elab. de metod., contenidos y mats.		1	ND		490.0	ND	\$56,374.9	490.0	ND
IV	Formación inst. y consultores		ND	ND		ND	ND		ND	ND
IV	Estudios y proyectos	19	4	9	2,967.1	127.2	143.1		1,328.0	1,288.0
Subtotal		46	34	51	4,660.9	20,218.3	11,008.6	214,402.9	687,422.6	561,438.1

V. Eventos PYME y otras actividades e instrumentos de promoción

V. Eventos PYME y otras actividades		ND	27	43	ND	542.3	454.8	ND	14,641.7	19,555.0
Total		703	757	994	1,639.9	2,402.7	3,128.9	1, 152,854.4	1, 818,827.6	3, 110,162.6

Fuente: Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa. Tabla preparada por la Facultad de Ingeniería, UNAM, Marzo 2007, con base en información proporcionada por la SPYME.



Universidad Nacional Autónoma de México

ANEXO 2.7 Resumen características principales de las unidades económicas de servicios sector microempesario, según subsector, rama, subrama, clase de actividad y estratos de personal ocupado, Año 2003

Subsector, rama, subrama, clase de actividad y estratos de personal ocupado	Unidades Económicas	Personal ocupado total			
		Total A = B + D	Dependiente de la razón social		No dependiente de la razón social D
			Total B	Remunerado C	
Alojamiento	263,614	681,897	672,868	253,892	9,029
Apoyo a los negocios	38,036	91,141	87,145	42,228	3,996
Dirección de corporativos	180	497	267	209	230
Esparcimiento cult / deport	30,085	65,149	62,470	22,482	2,679
Educación	21,024	82,449	76,760	52,594	5,689
Financiero	9,223	29,603	26,909	18,603	2,694
Inmobiliarios y alquileres	43,548	102,552	92,496	37,952	10,056
Información medios masivos	5,520	19,282	16,276	11,417	3,006
Otros servicios	387,968	747,882	726,518	239,831	21,364
Prof., científ. y tec.	62,678	178,418	163,673	85,750	14,745
Salud	98,259	199,817	190,374	66,261	9,443
Total Nacional	960,135	2, 198,687	2, 115,756	831,219	82,931

Elaboración propia con datos de INEGI 2004

<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2004/cuadros>

Fecha de consulta: 28 de julio de 2008.

ANEXO 2.8 Resumen características principales de las unidades económicas de servicios sector pequeña empresa, según subsector, rama, subrama, clase de actividad y estratos de personal ocupado, Año 2003

Subsector, rama, subrama, clase de actividad y estratos de personal ocupado	Unidades Económicas	Personal ocupado total			
		Total A = B + D	Dependiente de la razón social		No dependiente de la razón social D
			Total B	Remunerado C	
Alojamiento	11,425	231, 810	201,007	187,285	30,803
Apoyo a los negocios	2,954	69,713	62,742	60,415	6,971
Dirección de corporativos	65	1,972	1,589	1,582	383
Esparcimiento cult/deport	1,400	27,146	21,979	17,408	5,167
Educación	8,024	175,452	162,523	153,963	12,929
Financiero	919	18,351	14,253	12,900	4,098
Inmobiliarios y alquileres	1,802	35,004	25,669	22,088	9,335
Información medios masivos	1,503	32,848	21,606	20,456	11,242
Otros servicios	6,475	123,793	113,382	80,192	10,411
Prof., científ. y tec.	4,997	97,856	79,435	72,996	18,421
Salud	4,271	85,189	79,518	46,392	5,671
Total Nacional	43,835	899,134	783,703	675,677	115,431

Elaboración propia con datos de INEGI 2004

Fuente INEGI: <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2004/cuadros>

Fecha de consulta: 28 de julio de 2008.



ANEXO 2.9 Resumen características principales de las unidades económicas de servicios sector mediana empresa, según subsector, rama, subrama, clase de actividad y estratos de personal ocupado, Año 2003

Subsector, rama, subrama, clase de actividad y estratos de personal ocupado	Unidades Económicas	Personal ocupado total			
		Total A = B + D	Dependiente de la razón social		No dependiente de la razón social D
			Total B	Remunerado C	
Alojamiento	1,524	107,464	86,859	86,355	20,605
Apoyo a los negocios	795	56,450	51,468	51,030	4,982
Dirección de corporativos	43	3,173	2,486	2,484	687
Esparcimiento cult/deport	138	9,778	7,087	6,733	2,691
Educación	1,115	78,851	77,854	76,839	997
Financiero	104	7,347	5,000	4,785	2,347
Inmobiliarios y alquileres	129	9,027	5,934	5,703	3,093
Información medios masivos	265	18,738	10,312	10,144	8,426
Otros servicios	378	25,987	21,860	19,562	4,127
Prof., científ. y tec.	466	32,409	24,881	24,327	7,528
Salud	222	15,195	13,662	12,304	1,533
Total Nacional	5,179	364,419	307,403	300,266	57,016

Fuente INEGI: <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2004/cuadros>

Elaboración propia con datos de INEGI 2004

Fecha de consulta: 28 de julio de 2008.

ANEXO 2.10 Resumen características principales de las unidades económicas de servicios sector grande empresa, según subsector, rama, subrama, clase de actividad y estratos de personal ocupado, Año 2003

Subsector, rama, subrama, clase de actividad y estratos de personal ocupado	Unidades Económicas	Personal ocupado total			
		Total A = B + D	Dependiente de la razón social		No dependiente de la razón social D
			Total B	Remunerado C	
Alojamiento	873	197,091	134,884	134,514	62,207
Apoyo a los negocios	1,367	598,084	566,300	565,635	31,784
Dirección de corporativos	61	46,048	38,518	38,479	7,530
Esparcimiento cult /deport	156	41,516	27,371	27,164	14,145
Educación	728	181,206	180,352	179,330	854
Financiero	171	220,529	153,038	152,838	67,491
Inmobiliarios y alquileres	100	32,563	16,260	16,207	16,303
Información medios masivos	298	173,811	132,251	131,531	41,560
Otros servicios	181	44,087	37,223	35,356	6,864
Prof. científ. y tec.	448	163,665	135,123	133,717	28,542
Salud	188	54,968	43,293	40,565	11,675
Total Nacional	4,594	1,753,568	1,464,613	1,455,336	288,955

Fuente INEGI: <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2004/cuadros>

Elaboración propia con datos de INEGI 2004

Fecha de consulta: 28 de julio ANEXO 3.2 La Mipyme en el Sector Formal e Informal.



ANEXO 3.1 Presupuesto de Gastos Fiscales 2007

Concepto		MDP		% del PIB ¹	
		2007	2008	2007	2008
TOTAL	A+B+C+D	581,123.3	604,556.2	5.9247	5.7488

Cuadro A.1 Impuesto sobre la Renta Empresarial

A.1. Impuesto sobre la renta empresarial (I+II+III+IV)		142,646.7	152,169.7	1.4543	1.4470
I. Tratamientos especiales		21,668.4	23,230.6	0.2209	0.2209
II. Facilidades administrativas 5/		11,319.9	12,135.6	0.1154	0.1154
III. Deducciones autorizadas 6/		73,770.2	78,324.7	0.7521	0.7448
IV. Crédito al salario		35,888.2	38,478.8	0.3659	0.3659

Cuadro A.2 Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas

A.2. Impuesto sobre la renta de personas físicas (I+II+III+IV+V)		153,444.1	164,505.0	1.5643	1.5643
I. Tratamientos especiales		11,967.7	12,829.8	0.1220	0.1220
II. ISR de asalariados		77,069.2	82,625.8	0.7857	0.7857
III. Ingresos exentos por salarios		57,923.3	62,098.1	0.5905	0.5905
IV. Otros ingresos exentos		686.6	736.1	0.0070	0.0070
V. Deducciones personales autorizadas		5,797.3	6,215.2	0.0591	0.0591



Cuadro B Impuesto al Valor Agregado

B. Impuesto al valor agregado (53+54+55) 2/	210,859.6	226,057.2	2.1496	2.1496
53. Tasa cero	155,476.9	166,682.8	1.5850	1.5850
54. Exentos	41,335.9	44,315.2	0.4214	0.4214
55. Tasa de 10% en la región fronteriza	14,046.8	15,059.2	0.1432	0.1432

Cuadro C Impuestos Especiales

C. Impuestos especiales (I+II+III)	47,581.6	36,248.7	0.4853	0.3447
I. IEPS	45,680.4	34,213.8	0.4659	0.3253
II. Impuesto sobre automóviles nuevos	1,896.7	2,029.6	0.0193	0.0193
III. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos	4.5	5.3	0.00005	0.00005

Cuadro D Estímulos Fiscales

D. Estímulos Fiscales	26,591.3	25,575.6	0.2712	0.2432
68. Acreditamiento del IEPS de diesel al sector agropecuario y silvícola	1,137.0	1,204.1	0.0116	0.0114
72. Acreditamiento de los peajes pagados en la red carretera	5,803.8	6,152.0	0.0592	0.0585
73. Investigación y desarrollo de tecnología	4,500.0	4,500.0	0.0459	0.0428
74. Estímulo equivalente al total del ISAN causado por la enajenación o importación de vehículos propulsados por baterías eléctricas recargables	0.6	0.6	0.000006	0.000006



75. Estímulo a contribuyentes que estén obligados a dictaminar sus estados financieros o que opten por hacerlo, que cumplieron en tiempo y forma con la obligación de presentar la totalidad de las declaraciones a que estuvieron obligados. ^{5/}	8,298.6	8,896.7	0.0846	0.0846
77. Estímulo a los contribuyentes fabricantes, ensambladores o distribuidores autorizados de autobuses y camiones para modernizar la flota del sector de autotransporte de carga y pasaje. ^{2/}	283.2	305.0	0.0029	0.0029
78. Condonación total o parcial de créditos fiscales consistentes en contribuciones federales, actualizaciones, cuotas compensatorias, accesorios, así como las multas por incumplimiento de las obligaciones fiscales federales	1,628.3	N.D.	0.0166	N.D.
79. Estímulo a los proyectos de inversión productiva en la cinematografía nacional	500.0	500.0	0.0051	0.0048
80. Estímulo para la instalación de terminales punto de venta para procesar pagos a través de medios electrónicos en empresas que no cuenten con estos dispositivos. ^{2/ 6/}	500.0	N.A.	0.0051	N.A.
81. Estímulo por las inversiones efectuadas para instalar y modernizar las terminales punto de venta para procesar pagos a través de medios electrónicos en otras empresas. ^{2/ 6/}	75.0	N.A.	0.0008	N.A.
83. Dedución adicional de 5% del costo de lo vendido a los contribuyentes que donen bienes básicos para la subsistencia humana en materia de alimentación o salud. ^{2/}	9.8	10.5	0.0001	0.0001

521



92. Estímulo fiscal a los contribuyentes en las regiones afectadas del Estado de Oaxaca derivado de plantones permanentes y bloqueos. Deducción inmediata de 100% sobre las inversiones

efectuadas en bienes de activo fijo ^{2/ 3/ 8/} 117.7 N.A. 0.0012 N.A.

FUENTE: Centro de Estudios de Finanzas Públicas, Presupuesto de Gastos Fiscales 2007

N.D.: No Disponible.

N.A.: No Aplica.

1/ Se utilizó un PIB de 9,809,200 millones de pesos para 2007 y de 10,516,200 millones de pesos para 2008, presentados en el Documento Relativo al Cumplimiento de las Disposiciones Contenidas en el Artículo 42, Fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

2/ Otorgado mediante Decreto Presidencial.

3/ Al permitir la deducción de las inversiones como gasto del ejercicio, parte del gasto fiscal corresponde a un diferimiento del impuesto que se compensa en futuros ejercicios fiscales. El gasto fiscal que no es diferimiento, corresponde a la deducción en exceso respecto a la que se determinaría de aplicar la tasa de deducción inmediata correspondiente.

4/ Considerando los precios internacionales actuales de este combustible, así como sus precios futuros, se estima que los precios de referencia que se utilizan para estimar el impuesto especial sobre producción y servicios se mantendrán elevados, por lo que no se determinaría impuesto a cargo y por lo tanto el valor de este acreditamiento sería cero.

5/ Considera el nivel de cumplimiento observado en el ejercicio fiscal de 2005.

6/ El dato de 2007 corresponde a los últimos 12 meses de aplicación del Decreto.

7/ El gasto fiscal en 2007 comprende el acreditamiento contra el IVA a enterar en las declaraciones de pago mensuales de los meses de marzo a noviembre de 2007, aunque este acreditamiento sólo procedería en caso de que no se hubiera realizado en contra de los pagos mensuales de IVA de octubre, noviembre y diciembre de 2006, o del pago anual por ISR e IMPAC del mismo ejercicio.

8/ Inversiones realizadas durante el período comprendido del 29 de noviembre de 2006 al 30 de junio de 2007.



ANEXO 3.2 Población formal e informal por Entidad Federativa

Estado	Formales	% Respecto al total de Formales	Informales	% Respecto al total de Informales	% Respecto al PEA* estatal	
					Formales	Informales
Aguascalientes	187,284	1.25	110,078	0.78	62.98	37.02
Baja California	580,169	3.88	316,967	2.26	64.67	35.33
Baja California Sur	91,515	0.61	55,974	0.40	62.05	37.95
Campeche	97,672	0.65	90,433	0.64	51.92	48.08
Coahuila	547,399	3.66	238,782	1.70	69.63	30.37
Colima	90,561	0.61	84,975	0.61	51.59	48.41
Chiapas	242,694	1.62	546,024	3.89	30.77	69.23
Chihuahua	684,694	4.58	341,078	2.43	66.75	33.25
Distrito Federal	2,014,002	13.46	1,329,299	9.48	60.24	39.76
Durango	202,804	1.36	174,179	1.24	53.80	46.20
Guanajuato	595,677	3.98	653,872	4.66	47.67	52.33
Guerrero	247,511	1.65	563,654	4.02	30.51	69.49
Hidalgo	178,481	1.19	316,156	2.25	36.08	63.92
Jalisco	1,138,731	7.61	1,090,207	7.77	51.09	48.91
México	2,272,019	15.18	2,119,881	15.12	51.73	48.27
Michoacán	291,636	1.95	670,043	4.78	30.33	69.67
Morelos	190,832	1.28	268,049	1.91	41.59	58.41
Nayarit	101,046	0.68	163,723	1.17	38.16	61.84
Nuevo León	965,669	6.45	455,867	3.25	67.93	32.07
Oaxaca	160,957	1.08	530,701	3.78	23.27	76.73
Puebla	553,902	3.70	739,024	5.27	42.84	57.16
Querétaro	257,917	1.72	187,879	1.34	57.86	42.14
Quintana Roo	177,546	1.19	121,417	0.87	59.39	40.61
San Luis Potosí	292,595	1.96	268,685	1.92	52.13	47.87
Sinaloa	383,210	2.56	285,183	2.03	57.33	42.67
Sonora	409,532	2.74	272,732	1.94	60.03	39.97
Tabasco	210,702	1.41	217,976	1.55	49.15	50.85
Tamaulipas	595,501	3.98	341,549	2.44	63.55	36.45
Tlaxcala	120,181	0.80	155,669	1.11	43.57	56.43
Veracruz-Llave	687,713	4.60	882,239	6.29	43.80	56.20
Yucatán	273,713	1.83	249,517	1.78	52.31	47.69
Zacatecas	119,522	0.80	181,073	1.29	39.76	60.24
Total	14,963,387	100.00	14,022,885	100.00	51.62	48.38

Fuente: Estimaciones propias con base en la definición propuesta del sector informal y la Encuesta Nacional de Empleo. INEGI 2000.

*PEA = población económicamente activa. Del grupo considerado como la PEA se eliminó a los trabajadores pertenecientes al sector agrícola y minero.

Se resaltan los estados donde el tamaño de la economía informal excede el 50%.



ANEXO 3.3 Recaudación total de impuestos como porcentaje del PIB, 1975-2005

	1975	1985	1990	1995	2000	2003	2004	2005
							Provisional	
Canadá	32.0	32.5	35.9	35.6	35.6	33.6	33.5	33.5
México	17.0	17.3	16.7	18.5	19.0	19.0	19.8	
Estados Unidos	25.6	25.6	27.3	27.9	29.9	25.7	25.5	26.8
Australia	25.8	28.2	28.5	28.8	31.1	30.7	31.2	n.d.
Japón	20.9	27.4	29.1	26.9	27.1	25.7	26.4	n.d.
Corea	15.1	16.4	18.9	19.4	23.6	25.3	24.6	25.6
Nueva Zelanda	28.5	31.1	37.4	36.6	33.6	34.4	35.6	36.6
Austria	36.7	40.9	39.6	41.1	42.6	42.9	42.6	41.9
Bélgica	39.5	44.4	42.0	43.6	44.9	44.7	45.0	45.4
República Checa	37.5	36.0	37.6	38.4	38.5			
Dinamarca 1	39.3	46.5	46.5	48.8	49.4	47.7	48.8	49.7
Finlandia	36.7	39.9	43.9	45.6	47.7	44.6	44.2	44.5
Francia 1	35.5	42.4	42.2	42.9	44.4	43.1	43.4	44.3
Alemania 2	35.3	37.2	35.7	37.2	37.2	35.5	34.7	34.7
Grecia 2	1.3	28.0	28.7	31.7	37.3	36.3	35.0	n.d.
Hungría	42.1	38.7	38.1	38.1	37.1			
Islandia	30.0	28.2	31.0	31.2	38.3	37.8	38.7	42.4
Irlanda	28.7	34.6	33.1	32.5	31.7	28.7	30.1	30.5
Italia	25.4	33.6	37.8	40.1	42.3	41.8	41.1	41.0
Luxemburgo	32.8	39.5	35.7	37.0	39.1	38.2	37.8	37.6
Países Bajos	39.6	41.0	41.1	40.2	39.5	37.0	37.5	n.d.
Noruega 1	39.3	43.0	41.5	41.1	43.0	42.9	44.0	45.0
Polonia	37.0	32.5	34.9	34.4	n.d.			
Portugal	19.7	25.2	27.7	31.7	34.1	35.0	34.5	n.d.
República Eslovaca 1	33.1	31.2	30.3	29.4				
España 1	18.4	27.2	32.5	32.1	34.2	34.3	34.8	35.8
Suecia	41.6	47.8	52.7	48.1	53.4	50.1	50.4	51.1
Suiza	24.5	26.1	26.0	27.8	30.5	29.4	29.2	30.0
Turquía	16.0	15.4	20.0	22.6	32.3	32.8	31.3	32.3
Reino Unido	35.3	37.7	36.5	35.0	37.2	35.4	36.0	37.2
Promedio no ponderado								
Total OCDE	29.7	32.9	34.2	35.1	36.6	35.8	35.9	n.d.
OCDE América	28.8	25.0	26.8	26.7	28.0	26.1	26.0	26.7
OCDE Pacífico 22.6	25.8	28.5	27.9	28.8	29.0	29.4	n.d.	
OCDE Europa 31.3	35.7	36.5	37.6	39.1	38.3	38.3	n.d.	
UE-19	32.4	37.7	38.4	39.1	39.8	38.8	38.8	n.d.
UE-15	32.4	37.7	38.4	39.2	41.0	39.7	39.7	n.d.

n.d.: no disponible.

Nota: Los países de la zona UE-15 son: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia.

Los países de la zona UE-19 son: los de la zona UE-15 más Hungría, Polonia, la República Checa y la República Eslovaca.

1. A la cifra de recaudación tributaria total se le restó el monto de transferencias de capital que representa los impuestos no recaudados.

2. La Alemania unificada comienza en 1991. Desde 2001, Alemania modificó su tratamiento de créditos fiscales reembolsable en la declaración de ingresos para alinearla con las disposiciones de la OCDE.



Fuente: OCDE (2006a).

ANEXO 3.4 Impuesto Sobre la Renta - Empresarial (porcentajes)

País/Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Alemania	.375 (25.0)	6.375 (25.0)	26.375 (25.0)				
Australia	34.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0
Austria	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	25.0	25.0
Bélgica	40.2 (39.0)	40.2 (39.0)	40.2 (39.0)	33.99 (33.0)	33.99 (33.0)	33.99 (33.0)	33.99 (33.0)
Canadá	29.1 (28.0)	28.1 (27.0)	26.1 (25)	24.1(23.0)	22.1(21.0)	22.1(21.0)	22.1(21.0)
Corea	28.0	28.0	27.0	27.0	27.0	25.0	25.0
Dinamarca	32.0	30.0	30.0	30.0	30.0	28.0	28.0
Eslovaquia	29.0	29.0	25.0	25.0	19.0	19.0	19.0
España	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0
Estados Unidos	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0
Finlandia	29.0	29.0	29.0	29.0	29.0	26.0	26.0
Francia	37.76(33.33)	36.43(33.33)	35.43(33.33)	35.43(33.33)	35.43(33.33)	34.95 (33.33)	34.4
Grecia	40.0	37.5	35.0	35.0	35.0	32.0	29.0
Holanda	35.0	35.0	34.5	34.5	34.5	31.5	29.6
Hungría	18.0	18.0	18.0	18.0	16.0	16.0	16.0
Irlanda	24.0	20.0	16.0	12.5	12.5	12.5	12.5
Islandia	30.0	30.0	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0
Italia	37.0	36.0	36.0	34.0	33.0	33.0	33.0
Japón	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0
Luxemburgo	31.2 (30.0)	31.2 (30.0)	22.88 (22.0)	22.88 (22.0)	22.88 (22.0)	22.88 (22.0)	22.88 (22.0)
México	35.0	35.0	35.0	34.0	33.0	30.0	29.0
Noruega	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	23.8	28.0
Nueva Zelanda	33.0	33.0	33.0	33.0	33.0	33.0	33.0
Polonia	30.0	28.0	28.0	27.0	19.0	19.0	19.0
Portugal	32.0	32.0	30.0	30.0	25.0	25.0	25.0
Reino Unido	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0
República Checa	31.0	31.0	31.0	31.0	28.0	26.0	24.0
Suecia	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0
Suiza	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5
Turquía	33.0 (30.0)	33.0 (30.0)	33.0 (30.0)	30.0	33.0	30.0	30.0

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con base en información de la OCDE (www.ocde.org).