

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 219 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, A CARGO DEL DIPUTADO ALBERTO EMILIANO CINTA MARTÍNEZ DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM, Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DE LA COMISIÓN ESPECIAL PARA LA COMPETITIVIDAD

Los que suscriben, diputados Alberto Emiliano Cinta Martínez (PVEM), Norma Sánchez Romero (PAN), Manuel Ignacio Acosta Gutiérrez (PRI), Mario Alberto di Costanzo Armenta (PT), César Daniel González Madruga (PAN), Jorge Alberto Juraidini Rumilla (PRI), Vidal Llerenas Morales (PRD) y Elsa María Martínez Peña (Nueva Alianza) integrantes de la Comisión Especial para la Competitividad de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión someten a la consideración del pleno de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 219 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Problemática

El impulso a la investigación y desarrollo tecnológico (I+D) es la base para incrementar la producción, la productividad y el empleo en cualquier economía. La evidencia muestra que en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) un dólar de crédito tributario en I+D genera un dólar adicional. Los países que tienen más PIB per cápita tienen mayores niveles de inversión de I+D como porcentaje del PIB.

Sin embargo, de acuerdo con la OCDE, México ha realizado inversiones insuficientes en ciencia, tecnología e innovación, lo que ha obstaculizado su crecimiento potencial y le ha impedido lograr una competitividad comparable a la de otras economías emergentes.

En México, el gasto en I+D como porcentaje del PIB sigue siendo inferior al 0.5%, en contraste con un promedio superior al 2% en la zona OCDE y cercano al 1.5% en China. Nuestro país debería aprovechar plenamente sus considerables recursos para impulsar un desarrollo basado en el conocimiento, y aprovechar sus activos en la materia que incluyen polos de excelencia en la educación superior y la investigación científica, un acervo considerable de técnicos e ingenieros altamente calificados, una rica cantera de emprendedores y, sobre todo, una población muy joven. Los bajos niveles de innovación en México pueden atribuirse a la existencia de un marco poco propicio y a deficiencias en la gobernabilidad del sistema mexicano de innovación.¹

Argumentación

Incentivos fiscales en el mundo

De acuerdo con la OCDE,² en la última década han aumentado los países que recurren a incentivos fiscales y los esquemas son más generosos que nunca. Actualmente, más de 20 gobiernos de países de la OCDE ofrecen incentivos fiscales para alentar la I+D empresarial, en comparación con los 12 que había en 1995 y los 18 de 2004. En Canadá y Japón, el 80 por ciento del apoyo a las empresas proviene de incentivos fiscales. Entre los países que no lo hacen, destaca que Alemania y Finlandia están debatiendo sobre su introducción.

Francia y España son los que ofrecen los esquemas más generosos, con 0.425 y 0.349 de descuento de impuesto por cada dólar gastado en I+D. El estudio resalta que sólo México y Nueva Zelanda, contrario a la tendencia general, abandonaron los estímulos fiscales.

Las economías no pertenecientes a la OCDE y que conforman el BRIICS (Brasil, Rusia, India, Indonesia, China y Sudáfrica) están realizando inversiones significativas en tecnologías que favorecen el ambiente, un área dinámica con enorme potencial de crecimiento y clara relevancia práctica para los retos globales tales como el cambio climático, el agua y los alimentos.

La experiencia internacional muestra que los incentivos fiscales bien direccionados son un instrumento efectivo para impulsar la inversión en I+D. A continuación se ejemplifican las reglas jurídicas para brindar el estímulo fiscal en algunas economías:

- En Chile, la Ley Número 20.241³ establece un incentivo tributario a la inversión privada en investigación y desarrollo generada conjuntamente con centros de investigación, previamente avalados por la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo). Se estableció un plazo de vigencia lo que obligaría al país a evaluar el desempeño del incentivo tributario al cabo de diez años, pudiendo entonces decidirse su renovación, su perfeccionamiento o su eliminación. La ley establece mecanismos de acreditación de los centros de investigación y certificación de los contratos. Los centros de investigación elegibles para los efectos de la acreditación serán aquellos que dependan de alguna universidad, o estén constituidos como personas jurídicas, con o sin fines de lucro, cuyo único objeto sea la realización de labores de investigación o desarrollo. Los contribuyentes que cumplan con los requisitos establecidos en la ley, podrán imputar contra el impuesto el 35% del total de los pagos efectuados en virtud de los contratos certificados por la Corfo que se celebren con centros de investigación acreditados. El monto total anual del crédito de cada contribuyente no podrá exceder de un 15% de su ingreso bruto anual.

Actualmente se está debatiendo en el Congreso Chileno eliminar el candado para que no sólo se beneficien las empresas que realicen la investigación y desarrollo tecnológico con centros de investigación, y autorizar a las empresas a llevar a cabo inversiones en investigación y desarrollo utilizando sus propias capacidades o las de terceros, siempre que los proyectos sean debidamente certificados por la Corfo y cumplan con ciertos requisitos, dentro de los cuales se cuenta el ser llevados a cabo principalmente dentro del territorio nacional. Asimismo, se extiende la vigencia de la ley hasta el 31 de diciembre de 2025.

- España cuenta con la Ley Foral 3/2001,⁴ sobre incentivos fiscales a la investigación, al desarrollo científico y tecnológico, y a la innovación y el fomento del empleo. Esta ley señala que la realización de actividades de investigación y desarrollo dará derecho a practicar una deducción del 40 por ciento de los gastos efectuados en el periodo impositivo por este concepto. Además de la deducción se practicará una deducción adicional del 10 por ciento del importe de los gastos de personal de la entidad correspondientes a investigadores cualificados adscritos en exclusiva a actividades de investigación y desarrollo, y los gastos correspondientes a proyectos de investigación y desarrollo contratados con universidades, organismos públicos de investigación o centros de innovación y tecnología situados en España o en cualquier Estado miembro de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo.

- En **Argentina**, la Ley 23877⁵ establece incentivos fiscales para la promoción y fomento de la innovación, señalando que el Poder Ejecutivo Nacional fijará anualmente un cupo de créditos fiscales, que podrá ser para proyectos de investigación y desarrollo que realicen las agrupaciones de colaboración; las empresas que dispongan, creen o conformen departamentos o grupos de investigación y desarrollo, y las unidades de vinculación que cuenten con un aval empresario. Asimismo, podrán destinarse a proyectos de transmisión de tecnología y/o de asistencia técnica, cuya ejecución está a cargo de una unidad de vinculación. Las empresas beneficiarias podrán imputarlos al pago de impuestos nacionales en un monto no superior al 50% del total del proyecto y deberán ser utilizados en partes iguales en un plazo de tres años.



En **Canadá**, el Programa de Investigación Científica y Desarrollo Experimental⁶ (Scientific Research and Experimental Development) ofrece a las empresas créditos fiscales para gastos tales como sueldos, materiales, equipos y contratos relacionados con la I+D. Se les da preferencia a las empresas de propietarios canadienses, teniendo un crédito fiscal de 35 por ciento para los primeros 3 millones de gastos acreditados de I+D realizado en Canadá y de 20 por ciento para el excedente. Las otras empresas pueden obtener un crédito fiscal del 20 por ciento.

Evolución de los estímulos fiscales a la investigación y desarrollo tecnológico en México

A finales de la década de los noventa, la Asociación Mexicana de Directivos de la Investigación Aplicada y el Desarrollo Tecnológico (ADIAT) propuso un estímulo de 20 por ciento de crédito fiscal sobre el gasto de inversión anual en I+D para las empresas grandes, y para las medianas y pequeñas empresas de 35 por ciento.

En 1999, en la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) se fija un crédito fiscal de 20 por ciento sobre el promedio de gasto incremental en I+D de los últimos tres años; sin embargo, no se emitió el Reglamento para operarlo y el estímulo no pudo ser aplicado.

Para el año 2000, el estímulo es derogado de la LISR y trasladado al Artículo 15 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del mismo año, estableciendo un crédito fiscal del 20 por ciento y se fija un tope de 500 millones de pesos el estímulo a distribuir.

El esquema de estímulos adoptado no generó los resultados esperados teniendo importantes subejercicios: en 1999 participaron sólo 4 empresas con apoyos por 12 millones de pesos, y de 6 empresas en el 2000 con apoyos por 17 millones de pesos. “Por ese motivo era necesaria una propuesta con trámites y formatos más sencillos y la inclusión de precisiones conceptuales. Académicos especialistas y representantes de la ADIAT coincidieron en que entre 1999 y el 2000 la SHCP mostró no solo incomprensión de la naturaleza de un instrumento ampliamente utilizado a nivel internacional para promover el desarrollo tecnológico; sino que mediante numerosas trabas evidenció su desconfianza ante el sector privado”.⁷

En la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2001 se mantiene el estímulo fiscal, y es hasta el ejercicio fiscal 2002 que se establece en el artículo 219 de la LISR un crédito fiscal equivalente al 30 por ciento del gasto en inversión en investigación y desarrollo de tecnología. Para aplicar el estímulo fiscal referido era indispensable que el beneficiario generara un ISR a cargo; en caso contrario, el estímulo podía aplicarse en un periodo de diez ejercicios fiscales.

Artículo 219. Se otorga un estímulo fiscal a los contribuyentes del impuesto sobre la renta por los proyectos en investigación y desarrollo tecnológico que realicen en el ejercicio, consistente en aplicar un crédito fiscal equivalente al 30% de los gastos e inversiones realizados en el ejercicio en investigación o desarrollo de tecnología, contra el impuesto sobre la renta causado en el ejercicio en que se determine dicho crédito. Cuando dicho crédito sea mayor al impuesto sobre la renta causado en el ejercicio en el que se aplique el estímulo, los contribuyentes podrán aplicar la diferencia que resulte contra el impuesto causado en los diez ejercicios siguientes hasta agotarla.

Para los efectos de este artículo, se considera como investigación y desarrollo de tecnología, los gastos e inversiones en territorio nacional, destinados directa y exclusivamente a la ejecución de proyectos propios del contribuyente que se encuentren dirigidos al desarrollo de productos, materiales o procesos de producción, que representen un avance científico o tecnológico, de conformidad con las reglas generales que publique el Comité Interinstitucional a que se refiere la Ley de Ingresos de la Federación.

El monto total del estímulo fiscal a distribuir entre los aspirantes del beneficio, así como los requisitos que se deberán cumplir, serán los que contemple la Ley de Ingresos de la Federación en esta materia y para su aplicación se estará a las reglas que expida el Comité Interinstitucional a que se refiere el párrafo anterior.

El estímulo fiscal se mantuvo en la LISR hasta el año fiscal 2008, ya que en la exposición de motivos del Proyecto de la Ley de Ingresos de la Federación para 2009, se indicó que el apoyo a los proyectos de I+D por la vía presupuestal resultaría un mecanismo más benéfico para el receptor del apoyo y que permitiría asignar eficientemente recursos para actividades cuyos resultados estarían sujetos al Sistema de Evaluación del Desempeño.

“Con relación al estímulo fiscal que se venía otorgando de conformidad con el artículo 219 de la Ley del Impuesto sobre la Renta por gastos en inversiones en investigación y desarrollo de tecnología, cuyo monto y requisitos para su aplicación se establecían en la Ley de Ingresos de la Federación, se propone que durante el ejercicio fiscal de 2009, el apoyo a dichas inversiones se otorgue por la vía presupuestaria en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009. Lo anterior, considerando lo siguiente:

El artículo 219 de la Ley del Impuesto sobre la Renta establece un estímulo fiscal para incentivar los gastos e inversiones realizados en el ejercicio en proyectos de investigación y desarrollo tecnológico, consistente en un crédito fiscal del 30 por ciento de los gastos totales realizados sobre las inversiones para estos fines, aplicable contra el impuesto sobre la renta causado en el ejercicio en que se determine el crédito.

El acreditamiento del estímulo fiscal requiere que el contribuyente genere un monto del impuesto sobre la renta para aplicar dicho estímulo. En los casos en que no sea así, se puede aplicar el remanente del estímulo en los siguientes diez ejercicios. Este condicionamiento ha llevado a que los beneficiarios del mismo únicamente hayan acreditado en promedio un poco más de la mitad del monto autorizado en el periodo 2002-2006.

Lo anterior ha implicado que, en promedio, por cada peso autorizado como estímulo fiscal, el contribuyente haya acreditado en el ejercicio un poco más de 50 centavos. Por el contrario, si el apoyo se otorga por la vía presupuestal, la situación es radicalmente distinta, ya que el beneficiario podrá ejercer el monto total asignado a cada proyecto en el propio ejercicio fiscal de 2009.

Como resultado de lo anterior, el apoyo por la vía del subsidio llegará, a quienes cumplan con los requisitos que establezcan las reglas de operación del programa correspondiente, de forma más eficiente que el estímulo fiscal que hoy en día se otorga, ya que los beneficiarios recibirán los recursos para financiar sus gastos e inversiones en investigación y desarrollo tecnológico, sin tener que diferir su acreditamiento cuando no generen el impuesto sobre la renta equivalente.

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), de la cual nuestro país es miembro, recientemente se ha replanteado el papel de los incentivos para fomentar la investigación y desarrollo de tecnología vía el acreditamiento fiscal, debido a su abuso, a las distorsiones que generan, a la carencia de un monitoreo eficiente y una evaluación objetiva de sus resultados.

En suma, el apoyo a los proyectos de investigación y desarrollo tecnológico por la vía presupuestal, resultará un mecanismo más benéfico para el receptor del apoyo, al tiempo que permitirá asignar eficientemente recursos a actividades cuyos resultados estarán sujetos al Sistema de Evaluación del Desempeño.

Es importante precisar que esta propuesta no implica la cancelación de los montos del estímulo fiscal autorizados en ejercicios anteriores que aún no han sido aplicados por los beneficiarios, ya que los contribuyentes podrán aplicar los acreditamientos conducentes hasta agotar el monto del estímulo conforme a las disposiciones aplicables.

Con base en las anteriores consideraciones, se propone a ese Congreso de la Unión que para el ejercicio fiscal de 2009 el mecanismo para incentivar las inversiones en proyectos de investigación y desarrollo tecnológico sea vía presupuestal, en cuyo caso en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009 no se establecería monto alguno por concepto de estímulo fiscal en esta materia”.⁸

El último párrafo del artículo 22 de la Ley de Ingresos de la Federación 2009 estableció que durante ese ejercicio fiscal se apoyarían los proyectos en I+D vía presupuesto, en los términos que al efecto se establecieran en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009. La derogación del artículo 219 es publicada en el Diario Oficial de la Federación del 7 de diciembre de 2009.

De acuerdo con diversos estudios, uno de los principales problemas que presentaba el incentivo fiscal era su concentración en empresas grandes, principalmente en las multinacionales, las cuales en el 2005 acapararon el 60 por ciento de los estímulos solicitados. La mayor crítica era la laxitud con que se aplicaba la definición de lo que se consideraba o no proyectos de I+D, lo que provocó que en muchas ocasiones se apoyara proyectos que constituirían innovaciones marginales o innovaciones desarrolladas en otros países.

De acuerdo con un estudio publicado por la Universidad Autónoma Metropolitana, el comportamiento del programa de estímulos fiscales fue el siguiente.⁹

- El número de empresas participantes creció de 192 en 2001 a 1,045 en 2006; el número de proyectos presentados pasó en el mismo periodo de 679 a 3,155 y los estímulos otorgados de 416 a 4,000 millones de pesos. Durante el periodo 2001-2006 se beneficiaron 1,000 empresas. El mayor interés y participación se dio en empresas grandes con capital extranjero.
- Las empresas pequeñas y micro aumentaron levemente su participación a lo largo del tiempo en cuanto a los proyectos presentados. Representaron el 12.2% del total de proyectos presentados en 2001 y el 17.4% en 2005. En 2006 los datos se refieren a los proyectos aprobados, y las empresas pequeñas y micro representaron el 12.8% del total. Es de notar que las empresas pequeñas y micro tienden también a incrementar su participación de acuerdo al monto: del 3.9% en 2001 al 6.6% en 2006, pero de todas formas su participación es marginal.
- En cuanto a ramas productivas, las más activas han sido: automotriz, química, informática, farmacéutica, metalmecánica, alimentos, electrónica y eléctrica, que en conjunto representan poco más del 80% de los estímulos solicitados durante 2006.
- La tasa de rechazos creció del 11% en 2005 al 49% en 2006, como resultado de un importante aumento en el número de solicitudes, de 2,361 a 3,155, a pesar del aumento en la cantidad ofrecida por la Secretaría de Hacienda, de 3,000 a 4,000 millones de pesos.
- El Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación (PECITI), lanzado en septiembre de 2008, sustituyó el programa de estímulos fiscales a la I+D por un nuevo instrumento llamado Fondo de Innovación Tecnológica, para estimular directamente a las actividades de innovación. Mientras que los estímulos fiscales dependían de que las empresas pagaran impuestos para poder recibir el beneficio fiscal, con el Fondo el apoyo económico se otorga previamente a la elaboración de los proyectos. Se asignaron 2,500 millones de pesos para 2009, los que se debían de ejercer en tres rubros: un tercio para apoyar exclusivamente a las Pymes para que desarrollen investigación, un tercio para empresas que presenten proyectos de investigación e impulso tecnológico en coordinación con instituciones de educación superior y centros públicos de investigación, y un tercio para grandes empresas.

**PRINCIPALES INDICADORES DEL PROGRAMA DE ESTÍMULOS FISCALES
2001-2006**

EMPRESAS QUE PARTICIPARON EN EL PROGRAMA DE ESTÍMULOS FISCALES, 2001-2006 (%)						
Año	Empresas					Estímulos obtenidos Valor total (miles de pesos)
	Solicitantes	Obtuvieron el beneficio	No obtuvieron el beneficio	Ya habían participado	Nuevas	
2001	192	150	42	-	192	415,687
2002	242	201	41	122	120	495,196
2003	275	245	29	159	116	499,999
2004	398	357	41	205	193	999,999
2005	645	607	38	318	327	3,000,000
2006	1,045	480	565	305	175	4,000,000

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PROYECTOS PRESENTADOS AL PROGRAMA DE ESTÍMULOS FISCALES SEGÚN EL TAMAÑO DE LA EMPRESA, 2001-2006						
Tamaño de la empresa	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Grande	346	577	698	939	1,374	1,058
Mediana	250	322	323	423	576	351
Pequeña	58	109	141	141	239	131
Micro	25	59	35	104	172	76
Total	679	1,067	1,197	1,607	2,361	1,616

EVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD CONCEDIDA AL PROGRAMA DE ESTÍMULOS FISCALES POR TAMAÑO DE LA EMPRESA, 2001-2006 (%)						
Tamaño de la empresa	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Grande	69.6	69.9	70.1	79.7	80.8	78.5
Mediana	26.5	22.1	20.7	14.9	12.6	14.9
Pequeña	3.0	6.4	8.4	3.8	4.9	5.2
Micro	0.9	1.6	0.8	1.5	1.8	1.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Dutrénit, G., M. Capdevielle, J.M. Corona Alcantar, M. Puchet Anyul, F. Santiago and A.O. Vera-Cruz. El sistema nacional de innovación mexicano: estructuras, políticas, desempeño y desafíos, UAM/Textual S.A.pp. 194 y 195

Una de las principales críticas que han hecho los académicos, investigadores y expertos es que la Secretaría de Hacienda decidió cancelar los estímulos fiscales en lugar de corregir las fallas que había detectado la OCDE: como avalar sólo los proyectos que tuvieran un impacto considerable en la investigación y desarrollo tecnológico del país, establecer un límite de recursos destinados a las grandes empresas e instaurar una evaluación integral anual del programa de estímulos fiscales.

Aunado a lo anterior, hubiera sido interesante complementar los estímulos fiscales con estímulos directos y no sustituirlo por un Programa que, incluso, se le asignaron 2,000 millones de pesos menos.

Asimismo, es importante mencionar que la desaparición de los estímulos fiscales, así como la reducción de los recursos al PECITI resulta incongruente con el marco jurídico existente en la materia.

En primer lugar, no se cumple lo que establece el artículo 9 bis de la Ley de Ciencia y Tecnología, el cual señala que “el monto anual que el Estado-Federación, entidades federativas y municipios-destinen a las actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico, deberá ser tal que el gasto nacional en este rubro no podrá ser menor al 1% del producto interno bruto del país mediante los apoyos, mecanismos e instrumentos previstos en la presente Ley”. El porcentaje que destina México es de tan sólo 0.46 por ciento.

Asimismo, la Ley de Ciencia y Tecnología considera a los estímulos fiscales como un mecanismo clave para impulsar I+D:

Artículo 6. El Consejo General tendrá las siguientes facultades:

...

VI. Aprobar propuestas de políticas y mecanismos de apoyo a la ciencia y la tecnología en **materia de estímulos fiscales** y financieros, facilidades administrativas, de comercio exterior y régimen de propiedad intelectual;

Artículo 12.- Los principios que regirán el apoyo que el Gobierno Federal está obligado a otorgar para fomentar, desarrollar y fortalecer en general la investigación científica y tecnológica, así como en particular las actividades de investigación que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, serán los siguientes:

...

VII. **Se promoverá mediante la creación de incentivos fiscales** y de otros mecanismos de fomento que el sector privado realice inversiones crecientes para la innovación y el desarrollo tecnológicos;

Artículo 13.- El Gobierno Federal apoyará la investigación científica y tecnológica mediante los siguientes instrumentos:

...

VIII. Los programas educativos, **estímulos fiscales**, financieros, facilidades en materia administrativa y de comercio exterior, regímenes de propiedad intelectual, en los términos de los tratados internacionales y leyes específicas aplicables en estas materias.

Artículo 29. **Los proyectos en investigación y desarrollo tecnológico gozarán del estímulo fiscal previsto en el artículo 219 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.** Para el otorgamiento de dicho estímulo, así como el monto total a distribuir en cada ejercicio fiscal por concepto del mismo, se estará a lo establecido en el artículo citado, en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal que corresponda y en las reglas generales que al efecto se emitan en los términos de este último ordenamiento.

Asimismo, en la estrategia 5.5 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el Ejecutivo plantea profundizar y facilitar los procesos de investigación científica, adopción e innovación tecnológica para incrementar la productividad de la economía nacional.¹⁰

- Fomentar un mayor financiamiento de la ciencia básica y aplicada, la tecnología y la innovación. Para ello es fundamental identificar mecanismos de financiamiento adicionales, que además sean independientes de la asignación directa de recursos fiscales que año con año hace el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, incluyendo mayores recursos provenientes de las empresas.

Principales propuestas de la mesa de discusión y análisis “restricciones e incentivos a la innovación en México”

La Comisión Especial para la Competitividad de la Cámara de Diputados, el Foro Consultivo, Científico y Tecnológico, y el Centro de Estudios Sociales de Opinión Pública, realizamos la mesa de discusión y análisis *Restricciones e incentivos a la innovación en México*, el 24 de noviembre de 2010. El objetivo de esta reunión fue establecer un espacio de reflexión entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, el sector privado, la academia, investigadores y expertos, en relación con la situación actual, la problemática y los retos que enfrenta el país para incentivar la investigación científica y el desarrollo tecnológico. Las principales propuestas de la mesa de trabajo fueron las siguientes:

- **Buscar que se cumpla que el Estado no invierta menos del uno por ciento del PIB en investigación científica y desarrollo tecnológico**, tal y como lo señala la Ley de Ciencia y Tecnología.

- **Incrementar los recursos para cubrir la demanda.** En 2009, 2 mil 123 proyectos aplicaron para recibir recursos del Programa de Estímulos a la Innovación y sólo se pudieron apoyar a 503 proyectos, lo que

representó 1,656 millones de pesos. Para el 2010, se incrementó la demanda de las empresas, cerca de 2 mil 300 proyectos, de los cuales se apoyaron 700, con 2 mil 379 millones de pesos invertidos.

- **Fomentar la vinculación.** Establecer mecanismos claros, sencillos, eficientes y rápidos para la vinculación entre las universidades, los centros de investigación y los sectores productivos.

- **Incorporar nuevamente los estímulos fiscales,** estableciendo candados para evitar comportamientos oportunistas que se presentaron, como el caso de las transnacionales, quienes presentaron proyectos de ingeniería y recibieron los estímulos fiscales. Las recomendaciones para impulsar el programa de estímulos fiscales mexicano fueron las siguientes:

1. Retomar el nombre del programa conforme la Ley del ISR, “Estímulo fiscal a proyectos de investigación y desarrollo tecnológico”, y referirlo a las normas de proyectos del desarrollo tecnológico. Con esto se podría acotar el programa y acercarlo a prácticas internacionales.

2. Modificar el sistema de evaluación actual por uno que se avoque a revisar únicamente la elegibilidad de las inversiones.

3. Dar un trato especial a las Pyme y enfocar el programa a sectores de alta demanda social: salud, energía, transporte, medio ambiente y educación.

4. Definir e implantar métodos para validar la información proporcionada por las empresas.

5. Estructurar una base de datos sólida con la participación de otros actores (SHCP, INEGI, SE), para validar y unificar información y que brinde elementos para evaluar el programa con base en resultados.

6. Para medir la adicionalidad, es necesario realizar evaluaciones a lo largo de varios años, ya que solo así pueden hacerse visibles estos efectos.

Principales aspectos de la reforma

La presente iniciativa no busca sustituir sino complementar los programas de apoyo directo que se han implementado en los últimos años a través de la reincorporación de los incentivos fiscales para incrementar la inversión de la iniciativa privada en I+D, así como incentivar la vinculación entre los sectores público y privado, y con ello reducir la brecha que tenemos con nuestros principales competidores. Para ello se propone reformar el artículo 219 de la LISR.

Se establece un estímulo fiscal, consistente en aplicar un crédito fiscal a las empresas que inviertan en proyectos de I+D que se generen dentro del territorio nacional.

Para fomentar la vinculación, se propone que las empresas que celebren contratos escritos de I+D con centros de investigación, públicos y/o privados nacionales, el estímulo podrá ser de hasta el 35% del impuesto sobre la renta a su cargo en el ejercicio inmediato anterior al de su aplicación. En los demás casos, el estímulo no podrá exceder del 15%.

Para establecer las reglas de operación, los requisitos de acceso al beneficio, así como para evaluar los proyectos se crea un Comité Intersectorial el cual estará integrado por un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien lo presidirá y tendrá voto de calidad; el Coordinador General del Foro Consultivo Científico y Tecnológico, así como los integrantes del Comité Intersectorial para la Innovación, el cual está establecido en el artículo 41 de la Ley de Ciencia y Tecnología.

El Comité Intersectorial para la Innovación está integrado por el titular de la Secretaría de Economía, quien lo preside; el director del Conacyt, quien ocupa la vicepresidencia, y el titular de la Secretaría de Educación Pública.

Son invitados permanentes el Coordinador General del Foro Consultivo Científico y Tecnológico, los representantes ante el Consejo General del Sistema Nacional de Centros de Investigación y los representantes de los sectores productivo y académico que se consideren pertinentes, según se establezca en el reglamento respectivo, quienes asistirán con voz pero sin voto.

La iniciativa establece importantes candados y mecanismos de rendición de cuentas:

- El Comité Interinstitucional publicará un informe de resultados, el cual deberá incluir un análisis del efecto o impacto que el estímulo tuvo en la creación y calidad de nuevos centros de investigación y su infraestructura; su impacto en las empresas involucradas, en términos de la incorporación de los resultados de la investigación o desarrollo a sus procesos, del gasto comprometido en investigación o desarrollo y del aumento en la competitividad de dichas empresas; así como las posibles mejoras que se podrían hacer para hacer más eficiente el estímulo.
- Para obtener los beneficios fiscales todos los proyectos y los contratos de I+D que el contribuyente celebre con centros públicos de investigación nacionales deberán contar previamente con la certificación del Comité.
- El monto total del estímulo a distribuir entre los aspirantes del beneficio, no excederá de 4,000 millones de pesos por cada ejercicio fiscal ni de 20 millones de pesos por cada contribuyente.
- Para evitar que el estímulo sea acaparado por las grandes empresas, se establece que, por lo menos, el 60 por ciento de los recursos deberá ser autorizado a las micro, pequeñas y medianas empresas.
- Se establecen de manera clara y puntual las actividades que no podrán ser consideradas como I+D, en concordancia con las mejores prácticas internacionales.
- Se propone sancionar a las empresas y centros públicos de investigación que violen la ley o las reglas de operación del estímulo.

Fundamentación

Con base en los argumentos anteriormente expuestos y con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, así como el artículo 122 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se somete a la consideración de esta Soberanía el siguiente proyecto de

Decreto que reforma el artículo 219 de la Ley del Impuesto sobre la Renta

Artículo Único. Se reforma el artículo 219 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, para quedar como sigue:

Artículo 219. Se otorga un estímulo fiscal a los contribuyentes del impuesto sobre la renta, consistente en aplicar un crédito fiscal equivalente al monto que, en el ejercicio fiscal de que se trate, aporten a proyectos de investigación y desarrollo tecnológico que se generen únicamente dentro del territorio nacional, contra el impuesto sobre la renta o el impuesto empresarial a tasa única que tengan a su cargo en el ejercicio en el que se determine el crédito.

Cuando se trate de empresas que celebren contratos escritos de investigación y desarrollo con centros de investigación, públicos y/o privados nacionales, el estímulo no podrá exceder del 35% del impuesto sobre la renta a su cargo en el ejercicio inmediato anterior al de su aplicación. En los demás casos, el estímulo no podrá exceder del 15% del impuesto sobre la renta a su cargo en el ejercicio inmediato anterior al de su aplicación.

Cuando dicho crédito sea mayor al impuesto sobre la renta o al impuesto empresarial a tasa única que tengan a su cargo en el ejercicio en el que se aplique el estímulo, los contribuyentes podrán acreditar la diferencia que resulte contra el impuesto sobre la renta o el impuesto empresarial a tasa única que tengan a su cargo en los diez ejercicios siguientes hasta agotarla.

Para la aplicación del estímulo fiscal a que se refiere el presente artículo, se estará a lo siguiente:

I. Se creará un Comité Interinstitucional que estará formado por un integrante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien lo presidirá y tendrá voto de calidad, los integrantes del Comité Intersectorial para la Innovación, al que se refiere el artículo 41 de la Ley de Ciencia y Tecnología, así como el Coordinador General del Foro Consultivo Científico y Tecnológico.

II. El Comité Interinstitucional establecerá de manera clara y puntual, en las Reglas de Operación correspondientes, un catálogo de actividades consideradas de investigación y desarrollo tecnológico; los sectores prioritarios susceptibles de obtener el beneficio; las características que deberán cumplir las empresas y los centros de investigación, así como los requisitos indispensables para poder solicitar el beneficio del estímulo. Todos los proyectos de investigación deberán ser acreditados previamente a la obtención del beneficio por el Comité Interinstitucional.

III. El Comité Interinstitucional establecerá el Registro de los Centros de Investigación Nacionales. Los centros de investigación podrán ser eliminados del Registro cuando el Comité determine: i) que no dieron cumplimiento a los términos y condiciones de los contratos de investigación y desarrollo tecnológico; ii) si han subcontratado más de un 30% del valor del contrato de investigación y desarrollo a entidades no registradas; y iii) las demás causas que determine el Comité Interinstitucional.

IV. El Comité Interinstitucional publicará un informe en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el último día de febrero de cada ejercicio fiscal, el cual incluirá el monto del estímulo distribuido durante el ejercicio anterior, así como los contribuyentes beneficiados, los objetivos y proyectos por los cuales fueron merecedores de este beneficio, así como los nombres y proyectos de las empresas que pidieron el beneficio y les fue negado y las causales de la decisión. Asimismo, deberá incluir un análisis acerca del efecto o impacto que el estímulo tuvo en la creación y calidad de nuevos centros de investigación y su infraestructura; su impacto en las empresas involucradas, en términos de la incorporación de los resultados de la investigación o desarrollo a sus procesos, del gasto comprometido en investigación o desarrollo y del aumento en la competitividad de dichas empresas; así como las posibles mejoras que se podrían hacer para hacer más eficiente el estímulo.

V. Para obtener los beneficios fiscales, los proyectos y contratos de investigación y desarrollo tecnológico que el contribuyente celebre con centros públicos de investigación nacionales deberán contar previamente con la certificación del Comité Interinstitucional.

VI. El monto total del estímulo a distribuir entre los aspirantes del beneficio, no excederá de 4,000 millones de pesos por cada ejercicio fiscal ni de 20 millones de pesos por cada contribuyente, a excepción de aquellos proyectos de creación de infraestructura especializada para centros de investigación cuyos proyectos hayan sido dictaminados como orientados al desarrollo de productos, materiales o procesos de producción que representen un avance científico o tecnológico. Por lo menos, el 60 por ciento de los recursos deberá ser autorizado a las micro, pequeñas y medianas empresas.

VII. Los contribuyentes y centros de investigación nacionales deberán cumplir lo dispuesto en las reglas generales que para el otorgamiento del estímulo publique el Comité Interinstitucional.

Para los efectos de este artículo, se considera investigación y desarrollo tecnológico a los gastos e inversiones realizados únicamente en territorio nacional, destinados directa y exclusivamente al desarrollo y ejecución de proyectos propios del contribuyente, orientados al desarrollo de productos, materiales y/o procesos de

producción, que representen un avance científico o tecnológico, de conformidad con las definiciones y reglas generales que publique el Comité Interinstitucional.

Para los efectos este artículo, no se considerarán actividades de investigación y desarrollo tecnológico las consistentes en:

- a) Pruebas y evaluaciones, una vez que un prototipo se transforma en un material, producto o proceso comercializable, que tengan como fin inmediato su inserción en el mercado;**
- b) Las mejoras, adaptaciones y análisis de carácter rutinario, repetitivo o menor aplicadas en materiales, productos, servicios o procesos, aunque en ellos se utilice tecnología;**
- c) Modificaciones estéticas o menores de aplicaciones ya existentes para diferenciarlas de otras;**
- d) Los cambios periódicos o de temporada de materiales, productos o procesos;**
- e) Gastos de comercialización y promoción de aquello que sea resultado de investigación y desarrollo tecnológico;**
- f) La realización o contratación de estudios de factibilidad, de mercado y de comercialización;**
- g) La constitución de propiedad intelectual o industrial cuando ésta consista el objeto principal de las labores de investigación y desarrollo tecnológico;**
- h) La construcción y adquisición de oficinas, edificios y terrenos, así como maquinaria, equipo, instalaciones o laboratorios, que se dediquen principalmente a la producción, comercialización y distribución de productos y servicios;**
- i) Los gastos de administración; servicios cotidianos de información técnica; adquisición y desarrollo de programas de cómputo para uso administrativo y gastos de sistemas informáticos y comunicación que no estén directa y exclusivamente relacionados con la ejecución de los proyectos de investigación y desarrollo tecnológico; y actividades relacionadas con la producción; mantenimiento, control de calidad, distribución y comercialización de productos y servicios;**
- j) Los gastos e inversiones en exploración, explotación e investigación realizados para la localización de depósitos de minerales, gas e hidrocarburos;**
- k) Actividades relacionadas con la producción, tales como: normalización del producto; solución de problemas técnicos de procesos productivos; los esfuerzos rutinarios para mejorar la calidad y costos de materiales, productos, procesos o sistemas que no impliquen una actividad de investigación y desarrollo tecnológico; instalación de sistemas o procesos de producción ya existentes;**
- l) Estudios de impacto ambiental y obtención de permisos para cumplir con la regulación ambiental y seguridad industrial;**
- m) Investigaciones en ciencias sociales, artes o humanidades;**
- n) Actividades que no representen un avance tecnológico y que típicamente se desarrollan durante la etapa de implantación del proyecto de investigación y desarrollo tecnológico, tales como la construcción, adaptación, instalación, y/o montaje de equipos;**
- o) Las modificaciones, actualizaciones o adaptaciones a las instalaciones realizadas una vez que la producción comercial ha comenzado;**

p) La investigación relacionada a los factores de estilo, gusto, diseño, imagen, moda, entre otros, cuando no sea directamente relevante a la ejecución de los proyectos de investigación y desarrollo tecnológico;

q) La investigación relacionada a la adaptación de los productos, procesos o servicios del negocio a requerimientos y necesidades específicas de un consumidor o grupo de consumidores como parte de una orden de compra en particular; y

r) Las demás que establezca el Comité Interinstitucional.

Los contribuyentes que se beneficien del estímulo fiscal e incumplieren con el presente artículo o con las Reglas de Operación emitidas por el Comité Interinstitucional, no les serán otorgados nuevos recursos durante un lapso de cinco años y se les aplicarán las sanciones determinadas por el Comité de acuerdo con la gravedad del incumplimiento, al tipo del financiamiento y al monto otorgado.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el 1 de enero de 2012.

Segundo. El Comité Interinstitucional deberá establecer las reglas de operación a que se refiere el artículo 219 de la Ley del Impuesto sobre la Renta a más tardar a los 60 días siguientes de la entrada en vigor del presente decreto.

Notas

1 OCDE. Perspectivas OCDE: México Políticas Clave para un Desarrollo Sostenible. Octubre de 2010, páginas 28 y 29. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/22/2/45391108.pdf>

2 OECD Science, Technology and Industry Outlook 2010. pp. 103-105. Disponible en http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/science-and-technology/oecd-science-technology-and-industry-outlook-2010_sti_outlook-2010-en

3 Ley Número 20.241. Disponible en <http://wapp.corfo.cl/sisrid/Archivos%20Descargas/Ley%2020241.pdf>

4 Artículo 66 de la Ley Foral 3/2001, de 1 de marzo, sobre incentivos fiscales a la investigación, al desarrollo científico y tecnológico, y a la innovación y el fomento del empleo. Disponible en http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/na-l3-2001.html

5 Sección V. Iniciativas para la promoción y fomento de la innovación de la Ley 23.877 de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica. Disponible en http://www.cic.gba.gov.ar/lesgislacion/ley_23877.htm#SeccionI

6 Canada Revenue Agency. <http://www.cra-arc.gc.ca/txcrdt/sred-rsde/bts-eng.html>

7 Marco Aurelio Jaso Sánchez. “Los estímulos fiscales en México: investigando la construcción de un sistema de incentivos para la innovación”. Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Guanajuato. 2008. p. 12. Disponible en

http://octi.guanajuato.gob.mx/sinnco/formulario/MT/MT2008/MT7/SESION2/MT7_JASO.pdf

8 Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009. Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2588-A, martes 9 de septiembre de 2008.

9 Dutrénit, G., M. Capdevielle, J.M. Corona Alcantar, M. Puchet Anyul, F. Santiago and A.O. Vera-Cruz. El sistema nacional de innovación mexicano: estructuras, políticas, desempeño y desafíos. UAM/Textual S.A. 2010. Páginas 194-196

10 Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. http://pnd.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf

Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a 27 de septiembre de 2011.

Diputados: Alberto Emiliano Cinta Martínez; Norma Sánchez Romero, Elsa María Martínez Peña, Vidal Llerenas Morales, Jorge Alberto Juraidini Rumilla, César Daniel González Madruga, Mario Alberto di Costanzo Armenta, Manuel Ignacio Acosta Gutiérrez (rúbricas).