

20/284

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO



Los Estímulos Fiscales para el  
fomento del empleo y la inversión  
en las Actividades Industriales.

T E S I S

Que para obtener el Título de:  
LICENCIADO EN DERECHO  
p r e s e n t a :  
ENRIQUE MONTERO MENDOZA

MEXICO, D. F.

1982



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.

**CAPITULO PRIMERO,**

**FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE --  
LOS ESTIMULOS FISCALES.**

A).- Artículo 31 fracción IV, -  
en relación al artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación.

B).- Artículo 28 Constitucional,  
relativo a la exención de impuestos a  
título de protección a la industria.

a).- Objetivo extrafiscal del -  
tributo.

C).- Artículo 123 Constitucio -  
nal párrafo inicial, Derecho al Tra--  
bajo.

a).- El empleo como objetivo --  
del desarrollo económico.

b).- Política de empleo en Mé -  
xico.

D).- Justificación Constitucio-  
nal del fomento al empleo.

## FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTIMULOS FISCALES

A).- Artículo 31 fracción IV, en relación al artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, establece como obligación a los mexicanos, en el artículo 31 fracción IV, " Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes ".1

Por su parte, el Código Fiscal de la Federación, define lo que se debe entender como impuesto en su artículo segundo, " Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de las personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos ".2

En otras palabras, la contribución impositiva entraña la obligación de aportar al Estado determinadas cantidades, generalmente en dinero, a efecto de que éstas se destinen a sufragar o cubrir los gastos públicos, se trata pues, de una obligación que se traduce en prestaciones económicas de dar, por lo general se realizan mediante la entrega de dinero al Estado y excepcionalmente de bienes en especie. Lo antes expuesto, es una forma normal de cumplir con el mandato constitucional contribuyendo espontáneamente para hacer posible la realización de la finalidad del Estado, vía los impuestos. -

1.- Artículo 31 fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación.

En caso contrario, el Estado a través de sus órganos jurisdiccionales dispone de la facultad económico-coactiva para hacer cumplir la obligación Constitucional. Aclarando que el impuesto no es la única fuente de ingresos del Estado, aunque sí la principal.

La enciclopedia Espasa-Calpe, define el verbo "contribuir, desde el punto de vista etimológico, como la acción -- que denota dar o pagar cada uno la cuota que le corresponde por un impuesto o repartimiento, así como concurrir voluntariamente, con una cantidad para determinado fin, y proviene de la conjunción formada por las palabras latinas cum - con- y tribuere - dar. Contribución por ende, significa cuota o cantidad que se paga para algún fin, y principalmente la que se impone para las cargas del Estado ".3

La Constitución General de la República, en su artículo 31 señala las obligaciones de los mexicanos, una de las cuales es la contenida en la fracción IV del citado ordenamiento legal, demandando de todos los ciudadanos con capacidad para contribuir su decidida participación en el pago de sus tributos para que el Estado, como ente recaudador y administrador pueda darle mejor destino a los recursos percibidos derivándolos nuevamente a la sociedad a través de bienes y satisfactores, cumpliendo así con la finalidad de carácter eminentemente de servicio a la sociedad y de justicia.

De esta manera, la obligación de contribuir para los gastos públicos entraña todo tipo de prestaciones económicas en favor del Estado y a cargo de los causantes.

3 Enciclopedia Espasa - Calpe, S.A. Tomo XV, Págu. 257 y 258, Madrid Barcelona.

La principal fuente formal del impuesto, cualquiera -- que sea su carácter es la ley. Este principio, se conoce con el nombre de legalidad tributaria, está consagrado en la misma fracción IV del artículo 31 constitucional. La ley es un acto jurídico proveniente del poder del Estado que tiene como atributos materiales la abstracción, la generalidad y la impersonalidad y que desde el punto de vista formal, emana de los órganos estatales legislativos.

Así la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado de modo constante el principio de legalidad tributaria, al enfatizar que " en la aplicación de los impuestos deben tomarse en cuenta, los términos exclusivamente, de la ley que los crea, sin que sea dable ampliarlos o restringirlos ".4 Conforme al invocado principio, es el Congreso de la Unión o las Legislaturas de los Estados a los que incumbe, según su respectiva competencia expedir las leyes tributarias, ya que en la esfera federal el ejecutivo no sólo puede ser facultado por dicho Congreso para crear -- cuotas de las tarifas de exportación e importación decretados por el propio organismo legislativo, sino también para -- aumentar, disminuir o suprimirlas, artículo 131 constitucional, segundo párrafo.

Toda ley tributaria para acatar el imperativo constitucional, debe establecer el impuesto de modo equitativo y proporcional. La equidad y la proporcionalidad son, elementos -- constitucionales de cualquier contribución a cargo de los --

mexicanos y a favor del Estado.

La población de un Estado se compone de diferentes grupos humanos colocados en distintas situaciones económicas y que en la vida social desempeñan diversas actividades. La sociedad no es un todo homogéneo o monolítico sino que implica un conglomerado que se caracteriza por la heterogeneidad de sus elementos integrantes. Nunca ha existido ni podrá existir una sociedad sin clases, pues la realidad fenoménica revela, como dato invariable y permanente al través del tiempo histórico, una desigualdad plural entre los múltiples grupos que forman las comunidades humanas. La desigualdad social responde a la natural desigualdad individual, en consecuencia no puede afirmarse que la población de un Estado se encuentre como totalidad humana en una sola y única situación económica o cultural. Por lo contrario, en su seno surgen y se desenvuelven prolijamente diversas situaciones compuestas por un número indefinido de sujetos individualizados unidos cualitativamente por los mismos intereses pero diversificados cuantitativamente dentro de esa unidad. Este panorama constituido por diferentes situaciones presenta la realidad social.

El derecho y específicamente su expresión que es la ley, regulan con criterios distintos esas diversas situaciones socioeconómicas de los individuos en la sociedad. La igualdad jurídica como presupuesto normativo en cualquier estado, no entraña equiparación absoluta y total, dentro de un sólo ámbito legal, de todas las situaciones que se dan

en la sociedad ni de los sujetos que variada y variablemente están colocados dentro de ellas. A las situaciones desiguales, el derecho les dá un tratamiento normativo desigual siguiendo el principio de la igualdad Aristotélica que en el fondo encierra un postulado de justicia distributiva o social.

Se rompería la igualdad jurídica si el derecho tratase igualmente a los que en realidad son desiguales y desigualmente a quienes en ella son iguales.

Estas son meras reflexiones que nos conducen, a manera de prolegómenos, a determinar el concepto de equidad que constitucionalmente debe acatarse en toda ley tributaria; -- etimológicamente, equidad significa igualdad, pero esta igualdad debe tomarse en su sentido jurídico como tratamiento normativo desigual para los desiguales e igual para los iguales en el mundo de la realidad socioeconómica de un país. Si la población de un Estado de diferentes clases o grupos colocados en distintas situaciones económicas culturales y si los entes individuales que integran a dichas clases o grupos desempeñan diversas conductas, la ley debe tratarlos en función a la determinada situación a que pertenezcan. Por ende, la equidad no expresa sino la misma igualdad Aristotélica -- cuyo principio ya quedó enunciado. Aplicando estas ideas a la materia tributaria se concluye que la equidad entraña el imperativo de que todos los miembros integrantes de una colectividad deben contribuir para los gastos públicos del Estado; pero como dentro de dicha colectividad existen y operan diferentes situaciones económicas, la legislación debe --



normarlas diversamente. Esta diversa normación equivale a -- las distintas situaciones jurídicas abstractas de carácter -- tributario las cuales establecen las diferentes situaciones -- económicas que se dan en la realidad social.

Por tanto, todos los sujetos individualizados que se -- encuentren en una misma situación abstracta determinada, de-- ben tener las mismas obligaciones y los mismos derechos, cir-- cunstancia que denota la igualdad jurídica o equidad. En -- esta virtud la equidad tributaria que debe acoger toda ley -- sobre la materia en observancia del principio constitucional -- respectivo, se traduce en que todos los sujetos que se hallen -- en una misma situación jurídicoeconómica abstracta deben con-- tribuir para los gastos públicos del Estado en proporción a -- su capacidad contributiva. Como en el Estado existen múlti-- ples situaciones económicas generales que al ser considera-- dos normativamente se convierten en situaciones jurídicas -- abstractas, los sujetos pertenecientes a cada una de ellas -- tienen sendas obligaciones tributarias cuyo nacimiento surge -- de la adecuación entre la situación particular y concreta de -- tales sujetos y la correspondiente situación general y abs-- tracta.

En otras palabras, la situaciones económicas divergen -- entre sí por múltiples factores que sería abundante de men-- cionar, la ley no trata a todas ellas con un mismo criterio -- preceptivo imponiendo las mismas obligaciones a los sujetos -- que distintamente pertenecen a diferentes situaciones, viola -- ría el principio de equidad, por ejemplo en el ámbito econó--

mico de un país existe la situación general de comerciante, de industrial, de profesionista, de obrero, de campesino etc. y por razón de dicho principio la ley debe normar desigualmente a tales situaciones objetivamente desiguales, correspondientemente el pago de los impuestos se debe enterar en la medida de la capacidad de los ingresos que perciben.

Si la equidad entraña la igualdad cualitativa dentro de una determinada situación abstracta o general, la proporcionalidad se relaciona directamente con la capacidad contributiva de los sujetos que en tal situación se encuentren, es to es, si todos los sujetos que se hallan comprendidos en una cierta situación económica demarcada y regulada por la ley deben contribuir para los gastos públicos por el sólo necno que implica el principio de equidad, no todos deben nacer aportaciones iguales, sino en atención a su capacidad contributiva que se determina por el capital o la renta que son las fuentes principales del impuesto. De este modo la proporcionalidad se revela en que, dentro de una misma situación tributaria, los sujetos que poseen mayores bienes de riqueza ( capital ) o perciban más ingresos ( renta ) deben pagar más impuestos.

La obligación contributiva que impone la fracción IV del artículo 31 constitucional, tiene como finalidad que todo mexicano mediante su cumplimiento, coopere económicamente a garantizar los gastos públicos. En otras palabras el impuesto se legitima constitucionalmente si se aplica o destina a sufragarlos. El tratadista de Derecho Constitucional --

Mexicano, Ignacio Burgoa, opina que por " gastos públicos se entienden aquellos que se erogan para satisfacer las funciones y servicios públicos ".5

Por tanto, tienen dicho carácter todos los gastos que prevé el presupuesto de egresos de la Federación o de las -- Entidades Federativas destinadas al funcionamiento de las -- instituciones públicas y a la operatividad de los servicios públicos de cualquier índole, independientemente de que estos se presten por los órganos del Estado propiamente dicho o por los organismos descentralizados y empresas de participación estatal o que las erogaciones tengan un fin general o específico pero siempre en beneficio colectivo.

En conclusión el artículo 31 fracción IV constitucional, en relación con el artículo 2o del Código Fiscal de la Federación se complementan entre sí, constituyendo la piedra angular de toda aportación jurídico tributaria, fundamento normativo que constrine a todo mexicano y a los que no siendo nacionales realicen actividades gravadas por el sistema jurídico tributario mexicano. Por su parte, el artículo segundo del Código Fiscal de la Federación, entraña el concepto económico del impuesto, señalando los bienes que han de -- aportarse para el pago de la contribución que debe ser en -- dinero o en especie. Cumpliéndose con el mandato constitucional de contribuir para los gastos públicos, ya sean estos de la Federación, de los Estados o Municipios, en virtud del lugar de residencia.

5 BURGOA IGNACIO, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. México, 1973 Pág. 138.

B).- Artículo 28 Constitucional, relativo a la exención de impuestos a título de protección a la industria.

La Ley Reglamentaria del artículo 28 Constitucional -- aclara los conceptos de qué se debe entender por exención de impuestos y protección a la industria.

En cuanto a las prohibiciones a título de protección a la industria vedadas por el texto constitucional, y que reglamenta la Ley de Monopolios, reproduciendo la disposición contenida en la Carta Magna y para evitar interpretaciones -- de la Constitución desviadas del criterio que sirve de base a la Ley Reglamentaria, que señalan expresamente los casos -- en que a juicio del Ejecutivo Federal resulte importante pre cisar cuales no quedan comprendidas dentro de las prohibicio nes a título de protección a la industria. De la misma mane-- ra que tratándose de prohibiciones a título de protección a la industria, en materia de exención de impuestos se hace la mención expresa de los casos que no deben considerarse com prendidos en la prohibición constitucional, tendientes a es timular la creación de industrias que tengan por objeto dis minuir las importaciones, o que representen el aprovechamien to de los recursos no explotados o explotados deficientemen-- te.

Por su parte, la Ley de monopolios, señala que " no -- podrán establecerse prohibiciones a título de protección a -- la industria ".6

6 Artículo 11 de la Ley de Monopolios, Diario Oficial de 31 de agosto de 1934, Constitución Política Mexicana, edi ciones Andrade.

Además expresa que no se " consideran comprendidas en el enunciado anterior las siguientes medidas que el Ejecutivo federal podrá adoptar oyendo el parecer del Consejo Nacional de Economía. Para reglamentar la inversión de nuevas actividades industriales en determinadas ramas de la producción, cuando halla peligro de que la excesiva competencia produzca disminución en el salario de los trabajadores o perjuicio al público en general o a una clase social ".7

La misma Ley Reglamentaria del artículo 28 Constitucional en materia de Monopolios define la exención de impuestos " se considera que hay exención de impuestos cuando se releva total o parcialmente a una persona determinada, de pagar un impuesto aplicable al resto de los causantes en igualdad de circunstancias, o se condonan en forma privativa los impuestos ya causados ".3

La declaración constitucional en el sentido de que en los Estados Unidos Mexicanos no habrá prohibiciones a título de protección a la industria, no se refiere, indudablemente a aquellos casos en los cuales se libera a una determinada clase de individuos o de actividades del pago de los impuestos. Si tomamos en cuenta los elementos constitucionales de proporcionalidad y equidad que hemos expuesto con anterioridad relacionado a que se debe tomar en consideración la desigualdad de condiciones que existen entre los individuos y las actividades industriales que realicen, buscando siempre la finalidad del derecho que entraña el postulado de justicia.

7 Artículo 12, de la Ley de Monopolios.

3 Artículo 13, de la Ley de Monopolios.

La prohibición de " exención de impuesto, es otra medida que la Constitución toma para proteger la libre concurrencia ".9 Esta garantía contiene excepciones por las que las autoridades pueden acordar, a título de privilegio, por ejemplo, la exención de impuestos por un tiempo determinado a -- los que de alguna manera tiendan a elevar la producción nacional abriendo o ampliando industrias, reinvertiendo, importando maquinarias para la productividad de bienes de capital -- nacionales que todavía no se fabrican en el país, y que como consecuencia de dichas operaciones tiendan a abatir el desempleo y el subempleo con la incorporación a esas nuevas empresas a la creciente mano de obra desocupada en el país, contribuyendo al mismo tiempo a la distribución de la riqueza -- al propiciar ingresos en hogares que no tenían o tenían una raquítica capacidad de consumo, en consecuencia todo lo anterior sirve para reanimar la actividad económica y ayudar al desarrollo de la economía nacional.

" Frente a los intereses colectivos el orden jurídico debe autorizar la intervención del poder público en las relaciones sociales para preservar a la comunidad o a los grupos desvalidos, con tendencia a procurar una igualdad real, al menos en la esfera económica ".10

En suma la constitucionalidad de las leyes de fomento industrial que señalan el otorgamiento de estímulos fiscales para la creación de empleo está fuera de duda, si el bien -- jurídico que en esencia protege el Estado, es el interés colectivo de la sociedad.

9 BURGOA IGNACIO, Las Garantías Individuales, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A. Mex., D.F. 1954, Pág. 327.

10 BURGOA IGNACIO, Op. Cit. Pág. 338.

La expresión contenida en el artículo veintiocho constitucional, en los Estados Unidos Mexicanos no habrá exención de impuestos. Ha sido interpretado de distinta manera; algunos de los principales criterios al respecto, son en sin tesis los siguientes:

a).- Según tesis Jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, " La exención de impuestos supone la concesión gratuita; pero no puede decirse que se exima a alguien del pago de contribuciones cuando, a cambio de ellas, da alguna cosa, en cumplimiento de un contrato celebrado entre el contribuyente y las autoridades. El artículo 28 constitucional, que se refiere a la exención de impuestos, trata de evitar la desigualdad de condiciones en los productores de la riqueza, para impedir que unos sean favorecidos en perjuicio de otros; más no puede decirse que existe tal exención, cuando, a cambio de contribuciones, se otorga determinada prestación ".11

b).- FLORES ZAVALA, opina en distinto sentido:

" En lo que se refiere a las exenciones que por diversas razones sociales, económicas, etc., se conceden a ciertas categorías de personas, como cooperativas, industrias nuevas, etc., creemos que sí son contrarias al texto constitucional ".12

11 Tesis 458, de la Compilación 1917-1955, Tomo II, -- Pág. 334.

12 FLORES ZAVALA, ERNESTO, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Décima Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1972, Pág. 133.

c).- Por su parte, SERRA ROJAS afirma que; " La Ley -- Constitucional es suficientemente clara cuando categórica--- mente no acepta la exención de impuestos de ninguna clase".13

d).- MARGAIN MANAUTOU, define " La exención es una figura jurídica tributaria, en virtud de la cual se eliminan de la regla general de causación, ciertos hechos o situaciones imponibles, por razones de equidad, de conveniencia o de política económica ".14

A su vez IGNACIO BURGOA, señala que " la exención de -- impuestos de que se hiciera beneficiaria a una actividad económica o, mejor dicho, a los individuos o sociedades que la -- despliegan, vendría a pugnar con la índole misma del impuesto, ya que éste debe establecerse, modificarse o suprimirse -- no para un individuo o un grupo de personas determinadas, -- sino para todos aquellos sujetos físicas o morales que en -- número indeterminado se encuentren en la situación o hipótesis jurídico-económica prevista en la ley respectiva".15

Después de haber expuesto los diversos criterios de -- autores que manifiestan su personal punto de vista, en lo -- que se refiere a la exención de impuestos y la prohibición -- que a título de protección a la industria que establece nuestra Carta Política fundamental, no nos queda más que afirmar, que dichos criterios son tan variados pero que en lo básico --

13 SERRA ROJAS ANDRÉS, Derecho Administrativo, Cuarta-Edición Revisada y aumentada, Segundo Tomo, Librería de Manuel Porrúa, S.A. México 1, D.F. 1968, Pág. 793

14 MARGAIN MANAUTOU EMILIO, Introducción al Estudio -- del Derecho Tributario Mexicano, 3a. Edición, México 1973, -- pág. 315.

15 BURGOA IGNACIO, Las Garantías Individuales, 2a. Edición, Ed. Porrúa, S.A. Méx., D.F. 1954, Pág. 326.



hay una gran identidad, en cuanto a que afirman que el texto del artículo veintiocho constitucional es categórico y no -- permite la exención de impuestos, pero ésta prohibición debe entenderse para cuando se trata de favorecer a una determinada actividad o persona, en cambio señalan que la exención de impuestos es lícita cuando se conceden a toda una categoría de actividad o de personas en general, para los cuales el -- Estado ha creado instrumentos legales no tan sólo para favorecer a la libre concurrencia sino también para fomentar la industrialización del país, para incrementar el turismo, para la generación de empleo, etc., sustituyendo el uso en -- mayor medida de las exenciones, reducciones de impuestos y -- subsidios por una nueva estrategia de política fiscal, que -- no consiste precisamente en eximir del cargo u obligación a los contribuyentes, como es el caso de las exenciones; sino que por medio de estrategias indirectas de los estímulos fiscales, incitar a los industriales a que inviertan con el objetivo de fomentar la generación de empleo, a cambio de ella el Estado le otorga un Certificado de Promoción Fiscal, acreditaole contra cualquier impuesto federal no afecto a un fin específico.

Se pretende pues el fomento del empleo con la ayuda de los industriales, apoyando las medidas que para el efecto -- crea el Estado.

Por lo tanto, estimamos que la licitud de los estímulos fiscales para el fomento del empleo se justifica, porque a la postre se traducirá en beneficio colectivo de la sociedad, al cumplir el objetivo por el cual fueron creados. Que-

en lo futuro representará estabilidad política y económica - al país.

" La política de desarrollo industrial forma parte de la política económica general del Estado Mexicano, a su vez, las diversas decisiones y acto que las autoridades del Estado toman para cumplir sus responsabilidades en materias económicas están condicionados por el sistema jurídico, cuyas bases se encuentran contenidas en la Constitución General de la República. de ellas derivan las disposiciones legales y reglamentarias secundarias que a nivel federal y estatal --- configuran el marco jurídico de la política económica y particularmente de la política de desarrollo industrial ".16

Sin que por supuesto se intente hacer examen exhaustivo de este complejo y vital problema, me refiero al desarrollo industrial del país y a la influencia que han tenido los estímulos y ayudas que le ha otorgado el Estado Mexicano, si queremos destacar su importancia y fijar algunos criterios - que permitan establecer los límites dentro de los cuales consideramos saludable que sigan operando estas medidas de estímulo para el fomento y desarrollo industrial, clara está siguiendo los lineamientos que marca la Constitución General y sus leyes reglamentarias, ya que sin estos el Estado de Derecho al que hemos aludido sería nugatorio, porque la constitución es fuente inagotable de acciones y decisiones, de alcan

ces ilimitados que el pueblo ha otorgado al Estado para que éste le dé vida en beneficio del mandante a través de las medidas políticas generales que el propio Estado estime conveniente.

a).- Objetivo Extrafiscal del Tributo.

" El tributo puede ser utilizado como instrumento de política económica en cuanto no procure males mayores de los que trata de evitar o corregir ".<sup>17</sup>

Los tributos surgieron por la necesidad de disponer de recursos para la financiación del costo de los servicios públicos.

La doctrina reconoce que tratándose de los fines extrafiscales, puede haber tres clases de impuestos, los impuestos con fines exclusivamente fiscales, cuyo objetivo es aportar ingresos al Estado, por ejemplo el impuesto al valor agregado, el impuesto sobre uso y tenencia de vehículos etc.; los impuestos con fines fiscales y extrafiscales al mismo tiempo, tales como el impuesto sobre la renta, que persigue además de la captación de ingresos el fomento del desarrollo económico del país distribuyendo en forma equitativa la riqueza, como ejemplo de estos tributos los que se obtienen sobre la producción de alcohol y aguardiente, que además de producir ingresos fiscales persiguen medidas contra el alcoholismo encareciendo las bebidas embriagantes, los impuestos aduaneros que buscan proteger los productos nacionales contra los de origen extranjero, etc.; y por último, los impuestos netamente con fines extrafiscales, que persiguen fines -

<sup>17</sup> Los Impuestos, Biblioteca Salvat de Grandes Temas, - Salvat Editores de México, S.A. 1973, Pág. 122.

sociales económicos, pero que dada su estructura y mecanismo no pueden proporcionar ingresos al fisco.

Los impuestos con fines fiscales y extrafiscales al mismo tiempo no son prohibitivos por el artículo 31 fracción IV de la constitución, en cambio los impuestos con fines exclusivamente extrafiscales sí resultan violatorios del mismo.

A partir de la profunda crisis económica de finales de la tercera década del presente siglo fue cuando el Estado -- concibió de una más amplia el concepto de la función del tributo, estableciendo entre otras medidas los objetivos extrafiscales, como medio para fomentar actividades que importen beneficio a la sociedad y para desalentar las que le sean -- nocivas.

Es decir, no es posible mantener exclusivamente la --- figura jurídica del impuesto con la idea pura del ingreso o recaudación por el Estado, sino que es necesario crear acciones y estrategias que no signifiquen renuncia a los impuestos por parte del Estado, de lo que se trata es que se beneficie a la mayoría de la población con estos instrumentos normativos de acción indirecta, en lugar de recaudar los ingresos -- para luego destinarlos a resolver esas mismas necesidades -- sociales, lo que implicaría un mayor esfuerzo.

La función extrafiscal del tributo, no se debe hacer -- con reserva si su finalidad es el de ser elemento coadyuvador de los impuestos convirtiéndose en instrumento de política económica y social.

Por lo tanto, el uso extrafiscal de los tributos debe-

tener un límite en el tiempo y en el espacio al aplicarse, y desaparecer o reducirse por el Estado en cuanto cumplan su objetivo de fomentar el desarrollo social o de la rama de actividad que se trate de estimular, si lo que se pretende es que se prevalezca la justicia. Así los estímulos fiscales tienen al respecto un importante papel al desarrollar la actividad económica general o para reactivar un sector en concreto, para canalizar inversiones, para protegerlas o fomentarlas.

Por todo lo anterior, las medidas políticas de fomento creadas por la autoridad con facultad para hacer posible dichas medidas llámese extrafiscales, reducción de impuestos, subsidios, incentivos o estímulos fiscales, son lícitos si estas estrategias que crea el Estado son los medios adecuados para abatir los problemas que se presentan en el país, procurando a toda la masa de la población un mínimo de bienestar sin que se conculquen las garantías que establece el artículo veintiocho constitucional.

C).- Artículo 123 Constitucional Párrafo inicial, Derecho al Trabajo.

" Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley ".18

18 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 123 párrafo inicial, México, 1979.

La Constitución de 1917 no se limita a estatuir en el artículo ciento veintitres, un catálogo de derechos mínimos de los trabajadores sino que además se adiciona con un párrafo inicial que consagra el derecho al trabajo, estableciendo al mismo tiempo un sistema que deja a la negociación colectiva de patrones y trabajadoras, bajo el arbitraje del Estado, con el propósito de dar oportunidad de ocupación a la creciente demografía de desempleados. Las adiciones recientemente hechas al texto del artículo ciento veintitres constitucional reafirman diametralmente su contenido esencial en la búsqueda de nuevos horizontes de justicia social, plasmando este principio a las necesidades de cambio de estructura que exige el tiempo actual, tales como la incorporación de miles de desempleados al desarrollo económico nacional, de elementos que estando en plena capacidad de producir están inactivos, es decir que, hay que encontrar cauces idóneos, específicos que equiparen las condiciones que desempeñan el capital y trabajo en tanto factores de la producción para el desarrollo económico y social que abatan el desempleo.

Por su parte, la Ley Reglamentaria del artículo ciento veintitres constitucional, que es la Ley Federal del Trabajo en lo que corresponde al reglamento de la Unidad Coordinadora del Empleo, tendrá conforme a lo dispuesto por la ley Federal del Trabajo, las siguientes funciones: " manejar el servicio nacional del empleo; promover y supervisar la colocación de los trabajadores "19 y " se integrará por un coor

19 Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada, artículo 1, fracciones I y II, Pág. 677.

dinador general; una dirección del empleo; y los demás órganos técnicos y administrativos necesarios para su funcionamiento", 20

El Reglamento de la Unidad Coordinadora del Empleo, -- menciona en su artículo octavo y sus cuatro fracciones, que serán funciones de la Dirección del Empleo, " la planeación del empleo; la promoción de empleos; la colocación de trabajadores y en general, realizar todas aquellas funciones que las leyes y reglamentos encomienden a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en estas materias ". 21

El empleo en México, es de urgente necesidad para mejorar el nivel de vida de la población que carece de un empleo estable y remunerador, que además permita garantizar el mínimo de subsistencia de manera adecuada y decorosa como lo establece la Constitución General de la República en su artículo ciento veintitres constitucional. Por su parte, del elevado índice de crecimiento demográfico, que ha sido de 3.5% -- anual se desprende el alto número de empleos que son requeridos anualmente, se debe aumentar el nivel de empleo fomentando entre la diversidad de profesiones y especialidades, encaminadas a elevar la productividad del trabajo, fomentando el empleo a través de inversiones en actividades que requieran una captación relativamente elevada de la mano de obra tanto

20 Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada, Reglamento de la Unidad Coordinadora del Empleo, 1979, Art. 2, Pág. 677-

21 Nueva Ley Federal Del Trabajo, Reglamento de la Unidad Coordinadora del Empleo, Art. 8, Pág. 679.

en obras públicas como en industrias que al ampliarse o instalarse operen como fuentes generadoras al utilizar nuevas técnicas de producción que sean susceptibles de absorber la mayor mano de obra desocupada, al aumentar la oferta. Contribuyendo de esta manera, a apoyar la iniciativa del estado, a procurar empleos permanentes y productivos.

a).- El empleo como objetivo del desarrollo económico.

" La política que tienda a utilizar convenientemente la mano de obra debe consistir principalmente en aumentar las inversiones y emplear con la mayor eficacia los capitales existentes en el país ".22

Para que el empleo como objetivo del desarrollo económico cumpla su finalidad como tal, es necesario aumentar el nivel de las inversiones que redunden directa o indirectamente a elevar las oportunidades de empleo, sobre todo para quienes es necesario aumentar el suministro de productos alimenticios y los de primera necesidad sin los cuales no es posible elevar el nivel de vida.

En los países que empiezan a industrializarse puede ser ventajoso invertir capitales en instalaciones industriales modernas dotadas de grandes capitales y en proyectos que exijan la mayor ocupación de mano de obra, cuando esta es abundante es necesario encontrar soluciones adecuadas que lejos de resultar una mera fórmula que acabe con el desempleo que casi es imposible porque no se trata de ocupar a los desempleados a realizar un trabajo que no reporte otro benefi-



cio que el de sus ingresos, sino que la ocupación de esa — fuerza de trabajo debe ser fuente de progreso y desarrollo,— desde los distintos puntos de vista que se le enfoque. Esto es, que debe ser productivo ya sea en la industria, en la — agroindustria, en el comercio y en todas las actividades que se requiera de la fuerza de trabajo. Para ello se debe contar con la mano de obra capacitada que pueda desempeñar las labores en cada una de las ramas de actividades a explotarse y que requiera de abundante mano de obra; no obstante, de — que en México, se cuenta con una reglamentación de adiestramiento y capacitación para beneficiar al trabajador.

Crear empleo implica además, hacer efectivo el derecho del trabajador de ser adiestrado y capacitado y el provecho para el empleador al aumentar la producción.

Las medidas para usar la mano de obra desocupada tanto en las zonas rurales como en las urbanas, son con el objeto de aumentar más las inversiones de una manera generalizada.

Muchos países en vías de industrialización han experimentado grandes dificultades al incrementar las exportaciones de productos manufacturados por obreros de estos países, que han tropezado en algunos casos con la resistencia de — los países más desarrollados, que ven en dichas exportaciones una amenaza para su situación nacional en materia de empleo.

En la actualidad el uso de tecnología más avanzada, se hace necesario por las prioridades que plantea el sector moderno para el desarrollo de grandes empresas, acorde con los

cambios y avances que se realizan en las diversas ramas de la economía. Por ejemplo, en la explotación del petróleo y los productos derivados del mismo, que al ser industrializados requieren de una gran cantidad de elementos humanos y equipo técnicos que se traducen en fuentes generadoras de empleo. Lo mismo sucede en cualesquiera de las actividades industriales a desarrollar en la actualidad, ya que desplazan de una manera tajante los implementos y maquinarias usadas en décadas pasadas al reemplazarlas por las más modernas y eficaces.

Para poder abatir el desempleo, es necesario aumentar considerablemente las inversiones y explotar todas las oportunidades de incrementar el número de empleos a que dé lugar un determinado nivel de inversiones, recurriendo a la utilización intensiva de mano de obra haciendo posible la plena ocupación de los desempleados, tanto en las zonas rurales como en las urbanas con medidas para aumentar la productividad especialmente en lo que se refiere a los recursos poco abundantes, favoreciendo así, un equilibrio geográfico del fomento de las oportunidades de empleo mediante una mejor distribución regional de las industrias.

El Estado en su propia actividad de inversión puede estimular la utilización de tipos de inversiones que supongan una elevada captación de mano de obra. Apoyando a las empresas que prevean en sus planes de inversión el empleo de técnicas de producción más favorables a la absorción de mano de obra, por ejemplo, concediéndoles un ritmo más rápido de-

amortización del equipo empleado.

b).- Política de empleo en México.

El problema del empleo en México, tiene su raíz histórica desde la segunda conflagración mundial, en el que, el crecimiento de la población se hizo abundante por lo que el Estado no tuvo la capacidad de crecer al mismo ritmo que la población lo hacía, dando cauce a una creciente demografía de desempleados y así se fue acrecentando hasta nuestros días el desempleo que constituye primordialmente uno de los grandes problemas actuales que el Estado Mexicano afronta a darle solución a largo plazo.

El Estado ha creado diferentes medidas que estimulan la creación de empleos, para ello anualmente dispone de una determinada partida del presupuesto de egresos. Por su parte, las industrias privadas y las empresas de participación estatal al apoyar las medidas que en materia de empleo proporciona el Estado, creando al realizar inversiones fuentes de empleo, que implica mayor producción al aumentar la mano de obra empleada.

Todas estas acciones conjuntas del sector estatal y el privado tendientes a abatir el desempleo en México, han sido insuficientes. Por eso, la política fiscal y medidas económicas indirectas que brinda actualmente el Estado a través de los estímulos fiscales para el fomento del empleo, satisfacen los objetivos que una economía privada de lucro busca y aquello a que el gobierno aspira como legítimo representante de la colectividad.

El uso de los impuestos directos e indirectos, junto con un sistema general de exenciones y estímulos fiscales -- sirven para incrementar las actividades que se desee fomentar y lograr el ritmo de crecimiento económico deseado, mediante el uso de los recursos racionalmente empleados por el Estado.

Con los estímulos fiscales para el fomento del empleo, el Estado busca mayor inversión por parte de los industriales, el desarrollo de la industria y la atención a los grupos mayoritarios, por medio de la política de empleo. Para lo cual los industriales al invertir darán sentido social a la riqueza ostentan y administran.

La inversión pública y privada, se ha reanimado; la economía está en franco proceso de expansión y se dispone de un sistema de programación que sin duda nos permitirá crecer rápido, ordenadamente y con justicia, nuestro régimen constitucional es de libertades: de tránsito, de asentamiento, de comercio etc. se trata de racionalizar, de ordenar, pero sobre la base de la inducción, del estímulo no se trata de afectar lo existente.

El desempleo en México es de origen fundamentalmente estructural que no se resuelve simplemente gastando más como en las naciones desarrolladas, porque la fragmentación de la economía mexicana determina que al mismo tiempo que para -- cierto tipo de mano de obra, en ciertos sectores y regiones -- exista pleno empleo, para otras calidades, sectores y regiones, el desempleo sea un grave problema social, coligiéndose que no siempre es preciso medidas globales para abatir el -- desempleo sino preferentemente de medidas específicas que --

atiendan las distintas facetas del mismo.

Es necesaria la intervención gubernamental para promover el desarrollo científico y tecnológico nacional, al aumento de la productividad, al mejoramiento del potencial humano, a la reducción de los vaivenes del mercado, al ensananchamiento financiero del sector público y a la reducción del peso de la deuda externa; concediendo estímulos financieros, y fiscales al uso del capital y por otra, financie programas de interés social, como lo es la creación de empleos.

La acción pública en estos aspectos determina una mejor ocupación de mano de obra al procurar aumentar los estímulos a la ocupación o al empleo. El Estado también debe intervenir con amplia información señalando las fuentes de trabajo que se soliciten con mayor fuerza ocupacional erradicando de paso a la ignorancia e incertidumbre en que se encuentran inmersos los que carecen de empleo, brindando además -- las condiciones actuales y futuras del mercado para el empleo.

Es conveniente la mayor protección al empleo, conforme a los lineamientos establecidos por la Constitución General de la República, la Ley Federal del Trabajo y demás instrumentos legales para el incremento del empleo, por lo que la acción pública del Estado debe encontrar cauces idóneos de entendimiento con los empresarios o industriales para hacer efectivo el Derecho al Trabajo, sin que esto signifique renunciar al avance tecnológico, pero si empleando técnicas -- que son mejores adecuándolas a la existencia de recursos en-

el país y cambiando las actitudes mentales en dirección de una mayor generación de empleo cuya finalidad es la solidaridad social.

En una sociedad donde toda persona al ejercitar su derecho a dedicarse a la ocupación que más le convenga corrobora el respeto a la garantía constitucional de libre albedrío y fortalece la democracia.

D).- Justificación Constitucional del Fomento al empleo.

¿Cómo se justifican constitucionalmente los estímulos fiscales para el fomento del empleo, si los impuestos sólo deben servir para cubrir los gastos públicos no para ayudar a los industriales ?

Los estímulos fiscales para el fomento del empleo, creados por acto administrativo, se justifican a través del Código Político Fundamental que consagra los derechos sociales en los artículos tercero, veintisiete y ciento veintitres de la Constitución General de la República, pero para el efecto del tema que nos ocupa sólo abordaremos el artículo ciento veintitres constitucional en lo que se refiere al párrafo inicial ya que es el fundamento normativo que le da vida e integra dentro del marco jurídico constitucional a las grandes problemáticas sociales que afronta el país; como toda Constitución que no permanece rígida, ni ajena a los cambios y necesidades de los sectores de la sociedad económicamente marginadas como es el caso específico de los desempleados en México, que constituyen un ejército de mano de obra desocupada que no se han integrado a la producción, ni-

cooperan al crecimiento del país por varios factores tales como la marginación cultural; la falta de empresas o de industrias en regiones del país que no garantizan el establecimiento de estas factorías para los empresarios, y constituyen un riesgo para las inversiones.

En un Estado de Derecho como el de México, y con una economía mixta, en donde participan solidariamente el sector público, el privado y el obrero, interactuando fuerzas encaminadas a encontrar soluciones idóneas para abatir, o disminuir la creciente demografía de desempleados o subempleados, en el caso de los primeros pasan a formar parte de la población económicamente inactiva al mismo tiempo son carga para la económicamente activa, en lo que respecta al subempleo — como oferta de empleados con o sin oficio específico laboran en condiciones que se relacionan en bajos salarios, horas de trabajo no especificadas, falta de atención que presta el Seguro Social, y otros organismos creados para el bienestar y protección de los trabajadores.

El Estado ha creado una política de estímulos fiscales encaminados a favorecer el desarrollo industrial, que al crear o ampliar determinadas industrias, tengan como finalidad la mayor captación de mano de obra desocupada tendiente a abatir el desempleo en el país.

La política de los estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión en las actividades industriales — persigue el objetivo de hacer realidad el principio de justicia que consagra la Constitución General de la República, — a través de cooperación efectiva, regulada por las leyes y —

garantizada por la autoridad, de los distintos miembros de la sociedad para la consecución del bien común.

Los estímulos fiscales para el fomento del empleo son lícitos constitucionalmente, porque al incentivar la inversión de capitales con la idea de desconcentrar actividades empresariales y canalizarlas hacia regiones o sectores con necesidades prioritarias de desarrollo industrial específico de esa zona o región, hacen posible el desarrollo económico empleando la mano de obra típica del lugar y en la medida que estos estímulos se generalicen conjuntamente en todo el país, la finalidad de los estímulos fiscales para el fomento del empleo vertirá sus frutos al disminuir el desempleo en México.

Claro está, el problema del desempleo en México no es posible solucionarlo en un sexenio, sino que, debe ser labor permanente, caminando a la par y con la pauta que marca la creciente demografía de mano de obra desocupada en el país.

Según las consideraciones expuestas con anterioridad, aparentemente la Federación sufre una merma no recuperable en sus ingresos. Sin embargo esa merma fiscal federal bruta o inicial pudiera resultar compensada si los estímulos a la inversión de las actividades industriales para fomentar el empleo a nivel nacional, surtiera el resultado esperado de ellos.

Otra idea que corrobora los efectos positivos de los estímulos fiscales para el fomento del empleo es, la ampliación o establecimiento de nuevas empresas en mayor escala hacia regiones, programadas a promover su desarrollo no sólo



ocupacional, sino integral. Por lo que en estricto sentido - no puede hablarse de sacrificio fiscal.

El estado al estimular a los industriales por medio de un Plan Oficial dirigido a procurar empleos, está promoviendo la ocupación plena, consecuentemente elevando los niveles de producción de las industrias que operan con estímulos fiscales.

La esencia del impuesto es un sacrificio colectivo con miras al bien común. ¿Cómo se justifica que una parte del - sacrificio colectivo se destine al bien particular de un industrial o de un grupo de industriales?. Si se consigue que ese sacrificio colectivo derivado o canalizado al beneficio de un grupo que realiza una actividad general determinada en el país se traduzca en creación de empleos se está procurando que ese sacrificio derive nuevamente al bien común.

Por lo tanto, si la Constitución protege el Derecho al Trabajo; el estímulo fiscal cuya finalidad es crear empleos, es constitucionalmente lícito, aunque la meta fiscal no sea soportar gastos públicos. O sea la justificación constitucional del estímulo fiscal para el fomento del empleo y la inversión en las actividades industriales no es el artículo treinta y uno fracción cuarta, sino el Derecho al Trabajo.

**CAPITULO SEGUNDO.**

**LOS ESTIMULOS FISCALES PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO Y LA INVERSION EN LAS ACTIVIDADES INDUSTRIALES: ( D.O. 6 de marzo de 1979 ).**

**A).- Antecedentes de los Incentivos Fiscales en México.**

**B).- Exposición de Motivos ( D.O. 6 de marzo de 1979 ).**

**C).- Los Incentivos Fiscales.**

**D).- Objetivos.**

**E).- Desconcentración de las Actividades Industriales.**

A).- Antecedentes de los Incentivos Fiscales en México.

En lo general, " hasta la fecha los estímulos fiscales han favorecido fundamentalmente el uso del capital, situación que es necesario modificar para contribuir más eficazmente a incrementar los niveles de ocupación".<sup>28</sup>

México se ha venido caracterizando en forma vigorosa -- dentro de los procesos de desarrollo económico y social a través de diversos instrumentos legales. Tal es el caso de los estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión en las actividades industriales.

El uso del capital ha sido y es en todos los tiempos -- preponderante dentro de la economía nacional, pero más ahora cuando su estructura es esencialmente con sentido social.

En la actualidad es necesario racionalizar el uso del capital en tal forma que, además de permitir su incremento -- sirva como elemento coadyuvador para la solución de los problemas que afronta el país.

Creemos que el uso del capital bien canalizado no sólo contribuirá eficazmente a incrementar los niveles de ocupación, sino a abatirlos plenamente.

Se ha considerado que a partir de 1926, México cuenta -- con una legislación de exenciones fiscales con fines de fomento industrial, dentro de la cual han surgido diversas disposiciones legales, consistente en decretos y leyes de fomento --

23 Párrafo octavo, del Considerando del Decreto que establece los Estímulos Fiscales para el Fomento del Empleo y la Inversión en las Actividades Industriales. Publicado en el D.O. de 6 de marzo de 1979.

con miras a impulsar a la industria nacional, situación que - todavía prevalece, por cuanto que la industria es un importante caluarte de desarrollo en la medida que sus resultados se depuren y su diversificación sea fuente de permanente absorción de la mano de obra desocupada. Sólo así, la industria es entendida como promotora de cambios substanciales de los grandes problemas nacionales y concretamente en el abatimiento -- del desempleo.

La idea principal concebida por el Estado al promover - el desarrollo de la industria nacional, es con la finalidad - de alentar el uso del capital en actividades industriales, pero lejos de encausarlo a un comportamiento específico, como - lo es en el caso concreto para generar empleo.

En el transcurso de varios regímenes, la industria ha - ocupado un papel muy importante en el ámbito estatal. Es así como surge la necesidad de parte del Estado, para otorgar --- exención total o parcial de los impuestos a quienes usen su - capital en actividades industriales que sean nuevas en el territorio nacional.

Las actividades más favorecidas por las exenciones de - impuestos fueron: los de importación de maquinaria, equipo y materias primas; el de exportación, renta, utilidades y dividendos, además de los del timbre y contribución federal de -- los impuestos locales. Se estableció el principio de la empresa más favorecida, en virtud del cual, las empresas que producen artículos exentos podrían gozar de las franquicias concedidas al primer solicitante por el tiempo que durara la --- exención.

"En 1941, se creó la Ley de Industrias de Transformación con un criterio más amplio en cuanto que adjudicaba el término nuevas exclusivamente a los artículos no producidos en el país, resultaba entonces demasiado limitado y arbitrario porque deja fuera de beneficios fiscales a industrias merecedoras de ayuda. Aquí también las exenciones fueron totales y se concedieron por un plazo de cinco años, abarcando los siguientes impuestos: de Importación de Maquinaria, equipo y Materias Primas no producidas en el país, de Exportación, Sobre la Renta en lo que se refiere a utilidades, dividendos y los demás provechos o utilidades excedentes, del Timbre y Contribución Federal."29

Debido a la generosidad de las exenciones y el escaso control ejercido sobre las empresas exentas, se presentaron respuestas entusiastas a la Ley por lo que entre 1941 y 1946 se concedieron exenciones a 401 empresas que tenían una inversión inicial de 450 millones de pesos y daban ocupación a 29 mil trabajadores.

No obstante, las críticas no se dejaron esperar y til--daron a la Ley de ser demasiada general, vaga e imprecisa; de dar lugar a un manejo inconsistente y discriminatorio por parte de las autoridades, por falta de formas de control y sanciones a las industrias, de la falta de participación de la Secretaría de Hacienda en su manejo y de ser excesivamente liberal y generosa, hasta que en 1946 fue derogada y sustituida por la Ley de Fomento de Industrias de Transformación, de fe-

cha 31 de diciembre de 1945.

Es de gran claridad que esas exenciones totales de impuestos que el Estado otorgaba en esa época, tenía como objetivo alcanzar por entonces, el fomento a las industrias que tanta falta hacían en el país, por lo que no se pensaba en una regulación en cuanto a su asentamiento por zona, local y regional de las incipientes industrias a fomentar, ni se tomaba en cuenta el número de empleo que generaban al instalarse, así los lugares que los industriales preferían para establecerse fueron el Distrito Federal, los Estados aledaños y algunos otros del Centro de la República; trayendo como consecuencia un alto asentamiento industrial con un aparejado crecimiento demográfico.

Situación de ventaja en que se encuentran dichos Estados, respecto de aquellos que teniendo los mismos privilegios de contar con los incentivos para la atracción de industrias, que favorecieran su desarrollo local o regional no contaron con el establecimiento de las mismas. Debido posiblemente, por el temor fundado de los industriales de que invertir en esos lugares es riesgoso para sus inversiones, por lo que preferían el Distrito Federal, el Área Metropolitana y Entidades como Nuevo León y Guadalajara que sí garantizan económicamente porque tienen un alto índice de desarrollo industrial.

El concepto de industria necesaria quedó definido en la forma siguiente: las que no habiendo sido declaradas nuevas, tengan por objeto la manufactura o fabricación de mercancías que no se produzcan en el país en cantidad suficien-

te para satisfacer las necesidades del consumo nacional. De acuerdo con este criterio podían concederse exenciones a industrias que operaran con una producción inferior a la demanda, por no utilizar plenamente la capacidad de su planta.

Se otorgaron facultades a la Secretaría de Hacienda -- para determinar el porcentaje de las reducciones impositivas, aunque en la práctica, las exenciones continuaron siendo totales hasta 1948. Además la ley limitaba el número de impuestos sujetos a franquicias fiscales, suprimía las exenciones del impuesto sobre dividendos y sobre utilidades excedentes; conservaba la exención de los impuestos a la importación y eliminaba, así mismo, la exención del impuesto a la exportación.

Cada vez se fueron depurando los beneficios fiscales a empresas industriales a través de medidas restrictivas, en cuanto a control se refiere de dichas empresas y lo que era antes un beneficio total ahora deja de serlo, ya que se fija un derecho del 2% sobre el monto de los impuestos exentos para el servicio de vigilancia.

Posteriormente, se exige a las empresas que determinadas proporciones del valor de sus productos sean elaboradas con materias primas nacionales; además deberá añadir un mayor grado de transformación a los productos, integrar la producción y otros requisitos que sin estar contenidos en la ley, se manejaban a discreción por la Secretaría de Hacienda. Sin embargo, el número de las declaratorias de exención no parecen disminuir sino hasta 1955, al entrar en vigor la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias.

Nuevamente observamos, la importancia que tiene la industria en la generación de empleo ya que de 1940 a 1950, de 570 empresas que recibieron exenciones dieron ocupación aproximadamente a 50 mil trabajadores, por lo que el sacrificio fiscal, no es sacrificio si a futuro el Estado recupera ingresos vía impuestos por productos del trabajo.

Más aún, ayuda a resolver el problema importante como es el desempleo.

Es de gran influencia observar como en un número tan reducido de empresas se propicia, una considerable generación de empleo sin que el objetivo de dichas exenciones hallan tenido como finalidad la asimilación de la mano de obra desocupada.

Ello significa la eficacia de la industria como agente positivo, que al estimularse su instalación o ampliación con el objetivo de crear más fuentes de empleo realizando inversiones con tal propósito; salta a la vista que las acciones y estrategias que el Estado asume para otorgar estímulos a quienes se adecúan al presupuesto normativo de generar empleo, se antoja al principio como un sacrificio por parte del Estado al disponer parte de sus ingresos a incentivar a la industria nacional con la finalidad de una activa generación de empleo pero no lo es, si axiológicamente lo que el Estado busca es el bienestar general de la población, que al conseguir empleo y obtener ingresos implicaría mayor número de causantes y el Estado recaudaría más ingresos.

En lo que concierne a los industriales o empresarios, es la toma de decisiones para invertir conforme lo establez-



can los presupuestos normativos con miras a conseguir su finalidad, al apoyar las acciones que el Estado emprende para beneficiar específicamente a los que carecen de empleo e integrarlos plenamente a la productividad nacional y hacer realidad el Derecho al Trabajo, como garantía constitucional.

Con la creación de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, publicada en el Diario Oficial, de fecha 4 de enero de 1955, se pretendió racionalizar la política adoptada en materia de exenciones y dar forma y cuerpo legal a los criterios de fomento industrial de la entonces nueva administración que deseaba influir no sólo en el desarrollo — cuantitativo de las empresas, sino también en la estructura industrial del país.

En comparación con las anteriores, la antes citada Ley de Fomento resulto muy elaborada, pues en ella se exige gran número de clasificaciones y requisitos para la concesión de franquicias; cuyo Reglamento no apareció sino hasta el 2 de diciembre de 1955 y su aplicación se inició en el año de 1957.

El objetivo de la mencionada Ley era la de fomentar a la industria nacional mediante la concesión de franquicias — que estimulen el establecimiento de nuevas actividades industriales y el mejor desarrollo de las mismas.

#### B).- Exposición de Motivos

El desempleo es sin duda el obstáculo más importante — en México, eliminarlo es requisito para la satisfacción de las demandas básicas de la población que no tiene empleo.

El aumento de la producción debe permitir absorber el crecimiento natural de la fuerza de trabajo y al mismo tiempo, ir abatiendo la desocupación y el subempleo acumulado a lo largo de los años.

Por lo que México necesita disponer de sus propios recursos más racionalmente, para definir conforme a sus necesidades y estrategias las metas a alcanzar.

Para lo cual el Ejecutivo ha creado los instrumentos encaminados a la creación de empleos.

Es así como a partir del año de 1979, se crean los estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión en las actividades industriales, contenido en el Decreto publicado en el Diario oficial de la Federación, de fecha 6 de marzo de 1979. Dando así, un nuevo sentido de apoyo a las industrias pero ahora con el propósito eminentemente social, tendiente a procurar empleo.

Por su parte, el Acuerdo que fija las reglas de aplicación del Decreto antes citado, hace una clasificación de cinco giros o actividades a estimular, las cuales: 1.- Inversión, 2.- Bienes de Capital Nacionales, 3.- Empleo, 4.- Pequeña Industria y 5.- Relocalización.

Estimamos que la piedra angular en que se asientan todos los incentivos que encierra el Decreto que establece los estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión en las actividades industriales, aunque son cinco las ramas de actividades por las que se puede obtener estímulos fiscales para generar empleo, es la inversión la fuente sobre la que giran las otra cuatro actividades .

Los nuevos estímulos fiscales están hechos para atender los incrementos de la demanda de empleos que año con año se requiere generar, arraigando el consumo de productos nacionales para evitar las importaciones y apoyar a la industria nacional.

Asimismo señala el Decreto en estudio, en lo referente a su exposición de motivos, transcribimos algunos párrafos que consideramos de mayor interés para su análisis:

Que con el propósito de garantizar para la población un mínimo de bienestar, la nueva política de fomento industrial establece una estrategia económica de largo plazo orientada a la creación de empleos permanentes y productivos.

Que el desarrollo industrial debe realizarse aprovechando las ventajas de las diferentes regiones del país, con el propósito de reducir la concentración demográfica e industrial en las grandes urbes y propiciar la descentralización de la planta industrial evitando, al mismo tiempo, su excesiva dispersión.

Que hasta la fecha los estímulos fiscales han favorecido fundamentalmente el uso del capital, situación que es necesario modificar para contribuir más eficazmente a incrementar los niveles de ocupación.

Que la mayor utilización de la capacidad de la planta industrial instalada en el país evitará importaciones innecesarias, alentará exportaciones y permitirá por sí misma aumentar el empleo, requiriendo por ello la creación de un estímulo fiscal específico para apoyar este propósito.

Que la pequeña industria juega un papel nacionalista y democrático en nuestra economía al crear proporcionalmente mayores empleos, generar divisas, distribuir ampliamente la propiedad del capital y asociarse a la economía básica de la región en la que opera, lo cual hace necesario que se perfeccionen y agilicen los mecanismos de apoyo a este sector para facilitar que las pequeñas industrias logren mayores beneficios con el nuevo sistema de estímulos fiscales.

Que debe superarse el relativo rezago en la producción de bienes de capital, en virtud de que esta rama multiplica-

las oportunidades de empleo, fortalece la balanza de pagos y ofrece una importante oportunidad para acelerar el desarrollo tecnológico y el crecimiento autónomo a la industria nacional.

Que para garantizar la consecución de los objetivos -- antes mencionados es necesario crear nuevos mecanismos de -- estímulo que abrevien los trámites y eviten la discrecionalidad administrativa de manera que las empresas puedan contar con los apoyos necesarios al realizar las inversiones o al generar los empleos, en forma ágil, cierta y oportuna.

Los párrafos transcritos de la exposición de la exposición de motivos, del Decreto que establece los estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión en las actividades industriales contiene propósitos bien definidos tales como: el fomento a un moderno tipo de industrias y de industrias que al acogerse a los beneficios que le proporciona el Estado a través de los estímulos fiscales, no sólo cumplan con el objetivo de creación de empleo, sino que además sean factores importantes de desarrollo para las diferentes regiones del país.

De esta manera, se contribuiría a reducir la constante emigración de conciudadanos a ciudades con gran capacidad de absorción de mano de obra agravando más la situación demográfica; por otra parte, lo que se busca vía los estímulos fiscales es la descentralización industrial, fomentar las exportaciones que al desarrollarse se traduzcan en más empleos para los nacionales, igualmente busca que la pequeña y mediana industria jueguen un papel relevante al estimularlas a que se fusionen con la economía de la región en la que se establezcan.

En consecuencia como los estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión en las actividades indus--

triales tienen una función trascendente que desarrollar en la vida económica del país, el Estado ha simplificado los trámites para el otorgamiento de los incentivos fiscales, con la intención de incitar a los industriales a invertir para una mayor producción que incida en más generación de empleo.

La estructura industrial y el aumento del empleo se incrementarán en la medida que los productos nacionales sean eficientes y se favorezcan para aumentar la capacidad competitiva internacional de nuestros productos, y fomentar la exportación. La condicionante es generar substancialmente empleo.

El Plan Nacional de Desarrollo Industrial, engloba todos los estímulos fiscales con miras a generar empleo, uno de los cuales es el Decreto para el fomento del mismo. Fijándose metas a largo plazo hasta 1990.

En cuanto al tipo de industrias a fomentar, destacan la agroindustria, la fabricación de bienes de capital y la pequeña industria.

La primera por su importancia en la producción de alimentos y el desarrollo rural; la segunda por sus efectos en la estructura industrial y la creación de una base sólida de formación de capital y tecnología nacionales, y la pequeña industria por su impacto directo en el empleo y como instrumento para contra restar la creciente concentración que se observa en la economía, una segunda prioridad sectorial se refiere a las actividades que forman el núcleo de nuestra estructura industrial, pero que deben fortalecerse y reorien

tarse para ampliar la base productiva del país.

Son actividades decisivas para satisfacer los consumos básicos de las clases mayoritarias e impulsar las exportaciones, estableciendo canales de comunicación ágiles y permanentes entre las autoridades y los organismos del sector privado y social.

Actualmente la programación industrial encierra aspectos que van más allá de la generación de empleo, porque además representa una oportunidad de proporcionar o satisfacer el consumo básico de la población, al estimular el aumento de la inversión productiva y reorientar la distribución geográfica de la industria. Propósito que el Estado busca realizar con sentido de desarrollo.

El conjunto de acciones que el Estado se propone realizar, al canalizar las actividades industriales es con el objetivo de encontrar una mejor estrategia que conjugando voluntades afines den como resultado una mayor inversión que active la producción y fomente la generación de empleo, al reorientar geográficamente la actividad industrial fortaleciendo en todos los ordenes un desarrollo industrial del país más equilibrado y congruente al planear mejor su distribución.

Las actividades industriales productivas que se estimulan, desempeñan un papel importante en cuanto que acrecientan la formación del capital inicial y generan empleo.

Quizá el obstáculo principal a un alto crecimiento de la ocupación sea a menudo de índole financiera, por otra parte, parece ser la restringida capacidad de la empresa públi-

ea y privada, para concebir y ejecutar proyectos; por ello, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial asigna un papel central al fomento de la inversión, para la procuración de empleo.

Los estímulos para el fomento del empleo que concede el Estado es con base en una selección de actividades que garanticen su eficiencia. Están diseñados específicamente para generar empleo en ramas y regiones prioritarias creando nuevas plantas ampliando las existentes y utilizándolas en mayor grado, hasta llegar hacerlas producir a su máxima capacidad.

C).- Los Incentivos Fiscales.

Como ya se hizo notar en la parte que se refiere a los antecedentes de los incentivos fiscales en México, la meta - las exenciones fue favorecer a las empresas evitándoles el pago de impuestos. Fundamentalmente para el establecimiento y desarrollo de las industrias, sobre todo en el Distrito Federal y Area Metropolitana, haciendo atractivas las inversiones a quienes instalaran industrias para satisfacer sus necesidades de Ciudad Capital, en la que la demanda de empleo iba en aumento año tras año hasta tomar las proporciones actuales, es decir, las exenciones que el Estado otorgaba a las industrias era con la sola finalidad de atraer su establecimiento, contrarrestar las importaciones y el fomento de la industria en sí misma.

Los actuales estímulos fiscales tienen una nueva dirección y sentido social al " buscar nuevos instrumentos de alivio fiscal susceptibles de manejarse en forma automática y flexibles, en función del nivel de la inversión realizada y

la ocupación generada "25

De esta manera los nuevos estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión en las actividades industriales, contenido en el Plan de Desarrollo Industrial, contempla para su otorgamiento un tiempo limitado, que describiremos en el siguiente capítulo a desarrollar,

Como es de darse cuenta los nuevos estímulos fiscales, tienen como características los lineamientos trazados por el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, tomando como punto de partida para su otorgamiento la inversión y el empleo a generar, localizando a las industrias en áreas con recursos propios que permitan su desarrollo y la finalidad que el Estado propone, para conseguir el bienestar general de la población y que tienen un límite en el tiempo, es decir que se otorgan por un tiempo determinado, el cual debe de estar previamente establecido en los presupuestos normativos para los que fueron creados, cuyas decisiones son productos que resultaron después de valorar las necesidades más urgentes que requieren una pronta solución, como es el caso del desempleo en México.

Buscar la conjunción de esfuerzos de todos los sectores con posibilidad de promover realmente el empleo, apoyando las acciones del Estado con las estrategias creadas, por medio de los estímulos fiscales, para promover las inversiones en las actividades industriales y propiciar el empleo.

Para que en México, se pueda cumplir con la generación

25 M. DE NAVARRETE, IPIGENIA. Los Incentivos Fiscales y el desarrollo económico de México, Coyoacán D.F., 1966, -- Textos Universitarios U.N.A.M., Pág.41.



de empleos, es indispensable alentar la inversión sobre una base selectiva, sin que dicha selección opere obstaculizando el crecimiento de las industrias que son la piedra angular de la infra-estructura económica del país.

Por esa razón, el objetivo principal que busca la política de desarrollo industrial es abatir el desempleo, con metas ambiciosas de erradicarlo en un plazo más o menos corto .

Estos propósitos son alcanzables si se cuenta con el apoyo decidido y con la dinámica del sector privado. En lo que respecta al Estado su función es de ser orientador de las actividades hacia metas que al hacerse realidad aporten beneficios a la sociedad, motivo por el cual, es de considerar que los mecanismos que el Estado proporciona al facilitar la operación industrial o empresarial no es sino buscando un comportamiento que induzca a la creación de fuentes de empleo, al sujetarse al control de los estímulos fiscales que otorga el Estado. Los estímulos fiscales en México, deben ser un importante instrumento de apoyo gubernamental para promover el desarrollo de la industria y fomentar las exportaciones.

Sin embargo, como consecuencia de las transformaciones ocurridas en la estructura económica del país, los estímulos fiscales fueron perdiendo impacto y justificación con el paso del tiempo. Por otro lado, se observó que como la mayoría de estos estímulos se hacían necesarios con objetivos más específicos para incentivar la ocupación de la mano de obra, se crearon los actuales estímulos fiscales.

Por ello los nuevos estímulos fiscales se concibieron de tal manera que organice los mecanismos administrativos -- haciendo las existentes, más ágiles y funcionales convirtien en un ordenamiento global de estímulos fiscales a la industria, de tal manera que los beneficios otorgados, concuerden con los objetivos deseados de generar empleo.

A partir de la reforma fiscal se cuenta con un sistema de estímulos fiscales que promueve los objetivos básicos; el fomento a la inversión, la generación de empleo, el impulso a la producción de bienes de capital, la descentralización industrial y el fortalecimiento de la balanza comercial del país. Propiciando la mayor utilización de la capacidad instalada, el crecimiento de la pequeña industria y la de bienes de capital.

Además brinda apoyo al inversionista a través del Certificado de Promoción Fiscal, es compensable contra cualquier impuesto federal; ofrece disponibilidad oportuna, más seguridad en los planes de inversión y transparencia en los -- beneficios otorgados.

El Certificado de Promoción Fiscal es expedido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se otorgará en base al monto de la inversión que se realice; el número de empleo generado o turnos adicionales de trabajo, que resulten de dicha inversión y el valor de la maquinaria y equipo adquirido que sea de fabricación nacional.

Entre el Certificado para Devolución de impuestos a la Exportación ( CEDI ), y el Certificado de Promoción Fiscal - ( CEPROFI ), sólo existe una diferencia de fondo, que es la-

actividad que incentivan; el primero a la exportación y el segundo el fomento del empleo y en lo que respecta a los mecanismos para su otorgamiento son idénticos.

D).- Objetivos.

Los objetivos a que se refiere el Decreto que establece los estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión en las actividades industriales, se fundamentan sustantivamente con base en su artículo primero y sus fracciones.

El Decreto arriba mencionado tiene como objetivos aumentar el empleo, estimular la inversión fundamentalmente en el área de las actividades prioritarias contenidas en el Diario Oficial de la Federación del 9 de marzo de 1979; impulsar el desarrollo de la pequeña industria a nivel nacional para lo cual los Ejecutivos locales celebrarán convenios de coordinación fiscal con la Federación a fin de hacer realí el impulso industrial; fomentar la producción nacional de bienes de capital, adquiriendo maquinaria y equipo de fabricación nacional; propiciar la mayor utilización de la capacidad de las industrias, haciéndolas producir hasta el máximo, aprovechando las instalaciones y por último promover el desarrollo regional a través de la desconcentración territorial de las actividades industriales.

Los estímulos fiscales que prevé este Decreto, se otorgarán atendiendo a la clasificación en categorías 1 y 2, de las actividades industriales consideradas prioritarias por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, para la ejecución del Plan nacional de Desarrollo Industrial.

La actividad industrial debe entenderse como un proceso de transformación de la materia prima con características propias. Por otra parte la actividad industrial prioritaria es aquella orientada a satisfacer el consumo básico de la población.

El Plan Nacional de Desarrollo Industrial, también con templa metas en lo referente a abatir el desempleo en el país, señala que desde 1977 a 1982 la población económicamente activa remunerada indicador de ocupación utilizado por lo común ascendería en promedio, en 3.1% al año; tasa inferior a la que se espera crezca la oferta de mano de obra, de 3.4%. Se crearían entre esos años alrededor de 450 mil plazas anuales en promedio, de las cuales el gobierno general absorbería anualmente una cuarta parte. Excluyendo a éste el empleo sólo se elevaría en 2.6%, dado el efecto previsto del aumento en la productividad del trabajo.

La participación de la industria en su conjunto permanecería en constante crecimiento.

Con el nuevo sistema de estímulos fiscales que sustituyó a la política de subsidios, sólo los sectores y ramas seleccionadas de acuerdo a las prioridades de la nueva estrategia económica del país tienen derecho a los beneficios fiscales.

Así quien invierta más y cree más empleo, tendrá más estímulos lo que permitirá que con el mismo sacrificio fiscal se otorguen mayores beneficios en forma más selectiva y eficiente.

En 1980 se superan las metas antes señaladas y se ---

crean 750 mil empleos, según informe de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

El problema al que se enfrenta México es crear puestos de trabajo, en un promedio anual de 4.2% para superar la tasa de incremento de la demanda de trabajo que es de 3.4%.

Esta meta supone un esfuerzo considerable, pues implica modificar las tasas históricas de crecimiento de empleo, que fueron menores a 2.5% entre 1950 y 1970 y de 2% en el periodo 1970 - 1977. Es decir, se debe duplicar el último de esos índices.

En lo que respecta a la inversión segundo objetivo a estimular, que señala el artículo primero del Decreto que establece los estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión en las actividades industriales, nos remite al acuerdo que señala las actividades industriales prioritarias, expedido por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, a quien se le encomienda la facultad para considerar cuales actividades industriales se consideran prioritarias, sobre la base de las categorías 1 y 2, que establece el mencionado acuerdo, publicado en el Diario Oficial de 9 de marzo de 1979, refiriéndose a la categoría 1, el citado acuerdo señala, a la " agroindustria comprendiendo dentro de esta, los productos alimenticios para el consumo humano, insumos para el sector agropecuario y otros productos agroindustriales; en lo que respecta a bienes de capital también considerados dentro de la categoría 1, comprenden maquinaria y equipo para la producción de alimentos, maquinaria y equipo para la industria petrolera y petroquímica, maquinaria y equipo pa--

ra la industria eléctrica, maquinaria y equipo para la industria minerometalúrgica, maquinaria y equipo para la construcción, equipo de transporte, maquinaria y equipo industrial diverso; e insumos estratégicos para el sector industrial".<sup>26</sup>

Por otra parte, las actividades prioritarias consideradas dentro de la categoría 2, se encuentran " los bienes de consumo no duradero, como los textiles y calzado, y otros — productos de consumo no duradero; y los bienes de consumo duradero, como los aparatos y accesorios de uso doméstico, equipo auxiliar de transporte, equipo y accesorios para la prestación de servicios; y en lo que se refiere a bienes intermedios también considerados dentro de la segunda categoría, están comprendidos los productos petroquímicos, los minerometalúrgicos, materiales para la construcción y otros productos intermedios".<sup>27</sup>

En resumen las actividades industriales prioritarias a que se refiere el acuerdo publicado en el Diario Oficial de 9 de marzo de 1979, contempla dos aspectos que constituyen fundamentalmente, primero el equipamiento propiamente dicho de las industrias, es decir, dotarlas de elementos y accesorios para su funcionamiento.

Por otra parte, la producción de bienes necesarios para la subsistencia de la población en general, representa un verdadero estímulo para los industriales por parte del Estado que busca por diversos medios incrementar la captación — de la mano de obra desocupada, tomando como medio dinámico —

<sup>26</sup> Acuerdo que establece las actividades industriales-prioritarias, Publicado en el Diario Oficial 9 de marzo de 1979.

<sup>27</sup> Acuerdo antes Citado, Artículo 2.

la inversión en actividades que el Estado las considera como prioritarias.

E).- Desconcentración de las Actividades Industriales.

El desarrollo industrial debe realizarse aprovechando las ventajas de las diferentes regiones del país, propiciando la descentralización industrial establecida en el programa de estímulos para la desconcentración territorial de las actividades industriales, así, el Decreto que establece los estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión en las actividades industriales señala como un objetivo más a satisfacer dentro del Plan Nacional de Desarrollo Industrial, la desconcentración territorial de las actividades industriales, es decir que los estímulos se otorgarán en atención a la zona en que se desarrollen dichas actividades.

Para lo cual se han creado tres zonas, la primera se denomina de estímulos preferenciales, la segunda de prioridades estatales y la tercera de ordenamiento y regulación, esta última zona se subdivide en área de crecimiento controlado y área de consolidación.

Descentralizar la industria de los lugares que hasta ahora han sido más socorridos para su establecimiento, es uno de los objetivos que lleva al reordenamiento territorial, motivo por el cual el Plan Industrial hace suyo este objetivo fijándose una meta específica para el desarrollo de la industria en diferentes regiones del país.

Así es como las Secretarías de Asentamientos Humanos y obras públicas, y de Patrimonio y Fomento industrial elaboraron en conjunta un esquema de regionalización del territo-

rio Nacional, señalando las zonas prioritarias donde deberá localizarse en el futuro la expansión industrial, haciendo posible la ejecución del programa de estímulos fiscales para la desconcentración territorial de las actividades industriales.

Lo que se busca con el reordenamiento territorial de las actividades industriales, es el descongestionamiento de la industria del Area Metropolitana de la Ciudad de México, estableciendo nuevas industrias en regiones con recursos naturales y humanos, que ofrezcan al mismo tiempo un amplio potencial de crecimiento de esa región.

Dándose se preferencia a lugares con posibilidades y características insutriales, como por ejemplo los Puertos y localidades fronterizas y otros puntos del territorio nacional seleccionados, para incentivarlos como polos de desarrollo industrial.

La razón por la que se dá a las regiones costeras y fronterizas un trato preferencial, refleja la estrategia industrial de fomento a la exportación de manufacturas. Por otra parte el esquema regional presenta una zona de crecimiento controlado en el Area Metropolitana de la Ciudad de México, cuyo objetivo es desalentar la inversión industrial en esa zona.

Con base en los criterios antes expuestos, se establecen tres zonas geográficas para el otorgamiento de estímulos fiscales que tienen como finalidad el desarrollo nacional de la industria en todo el país, dándole prioridad a las actividades industriales propias del lugar, como por ejemplo, el



desarrollo portuario del país, desarrollo urbano industrial- en lugares propicios para esta clase de actividad.

En lugares donde por el excesivo establecimiento de -- industrias requieran regularse controlando su crecimiento -- como por ejemplo, el Distrito Federal y Municipios Aledaños, por último lugares o Municipios del interior del país que no careciendo de industrias necesiten consolidarla.

De ahí que resulte la importancia de los estímulos fiscales para promover la desconcentración territorial de las actividades industriales.

Para el conocimiento específico de los Municipios que resulten beneficiados por la ejecución del programa de estímulos para la desconcentración territorial de las actividades industriales, vease el Diario Oficial del 2 de febrero de 1979.

Los estímulos fiscales para el fomento del empleo y -- la inversión en las actividades industriales encierra para -- la realización deseada de sus objetivos y finalidades de un conjunto de decisiones y corresponsabilidades de todos los -- sectores y regiones del país que concientemente busquen un -- desarrollo económico integral de México, al propiciar la instalación de industrias propias de la región incentivada con el propósito de generar empleo.

### CAPITULO TERCERO.

#### SUJETOS DE LOS ESTIMULOS FISCALES.

A).- Porcentaje de otorgamiento - de Estímulos Fiscales a empresas industriales destinadas a iniciar o ampliar una Actividad Industrial Prioritaria.

B).- Requisitos para gozar de los Estímulos Fiscales.

C).- Contenido del Certificado de Promoción Fiscal, ( CxPROFI ).

D).- Infracciones por Incumplimiento de los Estímulos Fiscales en estudio.

## SUJETOS DE LOS ESTIMULOS FISCALES

El Decreto publicado en el Diario Oficial, de seis de marzo del año de mil novecientos setenta y nueve, señala --- quienes deben ser sujetos de los estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión en las actividades industriales:

Al respecto el citado Decreto define, que son sujetos para el otorgamiento de los estímulos fiscales, " las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana podrán gozar de los estímulos fiscales, cuando realicen alguna de las situaciones previstas en este Decreto como generadoras de las mismas, y cumplan con los requisitos exigidos para su otorgamiento y aplicación por el propio Decreto y sus Reglas de aplicación "23

La definición que de sujetos de estímulos fiscales hace el Decreto en estudio, señala que nada más los mexicanos deben gozar del beneficio de los estímulos fiscales, cuando realicen actividades que se amolden a los supuestos establecidos y además que cumplan con los requisitos para su obtención.

A).- Porcentaje de otorgamiento de Estímulos Fiscales a empresas industriales destinadas a iniciar o ampliar una Actividad Industrial Prioritaria.

" La realización de inversiones en empresas industriales destinadas a iniciar o ampliar una actividad industrial-

28 Decreto que establece los estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión en las actividades industriales. Art.4o. D.O. marzo 6 de 1979.

prioritaria dará lugar al otorgamiento de un crédito contra-impuestos federales, cuyo importe se determinará aplicando - al monto de las inversiones beneficiadas, el porcentaje que corresponda de la aplicación de las bases que se señalan en el siguiente cuadro:

C U A D R O

| ACTIVIDAD INDUSTRIAL PRIORITARIA | UBICACION DE LAS INVERSIONES  | PORCENTAJE DE ESTIMULO. |
|----------------------------------|---|-------------------------|
| I. Categoría 1.                  | A. En cualquier lugar del territorio nacional, - Excepto en la Zona III     | 20%                     |
|                                  | B. En la Zona III B, sólo ampliaciones                                      | 20%                     |
| II. Categoría 2.                 | A. En la Zona I   | 15%                     |
|                                  | B. En la Zona II  | 10%                     |
|                                  | C. En el resto del país, - excepto en la Zona --- III A, sólo ampliaciones. | 10%                     |

Este artículo fue reformado y adicionado, por Decreto- publicado en el Diario Oficial de fecha once de junio de mil novecientos ochenta y uno, quedando como sigue: Los porcen- tajes de estímulos señalados en el cuadro anterior podrán -- ser incrementados adicionalmente en un 5% o 10%, en razón -- del grado de aumento de la capacidad productiva.

Quando se realicen inversiones en empresas industria- les destinadas a iniciar o ampliar una actividad industrial- no prioritaria y de ellas resulte un aumento de la capacidad

productiva para satisfacer la demanda previsible en condiciones de eficiencia y competitividad internacional, etc.

En los casos de las fracciones I, inciso B y II, inciso C, del cuadro anterior, las inversiones beneficiadas deberán destinarse precisamente a la misma actividad industrial de la empresa y no podrán exceder de los porcentajes de ampliación autorizados etc."29

En los términos del último párrafo del artículo sexto del Decreto, los estímulos establecidos con motivo de las inversiones que se destinan a ampliar las instalaciones productivas ubicadas en la Zona III-B, sólo podrán concederse a las inversiones que no exceden del 100% de la capacidad potencial productiva instalada al 2 de febrero de 1979.

Se entiende por capacidad potencial productiva, el volumen o unidades que puedan ser producidas, laborando 310 días al año y tre turnos diarios completos.

De conformidad con el primer párrafo del artículo 10 del Decreto, se entenderá por inversión beneficiada al conjunto de gastos de capital que se efectuen con posterioridad a la fecha de publicación del Decreto, independientemente de que el programa de inversiones se haya iniciado con anterioridad, consistentes en:

I. La construcción de edificios y naves industriales donde físicamente se realice el proceso productivo, incluyendo la cimentación, estructura, techos, pisos, paredes, muros y la cimentación para maquinaria y equipo, así como -

29 Ver Decreto citado, P.P.28 y el que lo reforma y adiciona, publicado en el Diario Oficial, de fecha 11 de junio de 1981.

los destinados a laboratorios de control de calidad e investigación tecnológica,

II. Las instalaciones destinadas a servicios de energía eléctrica, hidráulicos; a evitar la contaminación ambiental; a la generación de vapor y calefacción y para higiene y seguridad laboral, incluyendo ventilación e iluminación.

III. La construcción de edificios e instalaciones auxiliares, cuando se localicen en el mismo predio de los edificios y naves industriales y se destinen para almacenes, oficinas, servicios médicos, comedores, áreas de recreación social y mantenimiento; excluyéndose, edificios para alojamiento del personal.

El monto de la inversión beneficiada por la construcción de edificios e instalaciones auxiliares no excederá -- del 20% del valor de la inversión en la construcción de edificios y naves industriales, señalada en la fracción I.

Tratándose de empresas que desarrollen una actividad agroindustrial, los almacenes destinados a la recepción y conservación de materias primas se considerarán parte de -- inversión beneficiada, independientemente de que se encuentren o no integrados en la planta industrial, cuando dichas construcciones se localicen en cualquier lugar del territorio nacional, excepto en la Zona III-A.

IV. La adquisición de maquinaria y equipo nuevos directamente relacionados con el proceso productivo, excluyéndose los equipos de intercomunicación, automóviles, camio--

nes de carga, tractocamiones, remolques y aviones; dadas, troqueles, moldes, matrices y herramental de importación, y refacciones para maquinaria y equipo. Por excepción, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previo dictamen de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, podrá incluir maquinaria y equipo usados de importación, no producidos en México.

En aquellos casos en que las empresas realicen diversas actividades industriales en las que se haga necesaria la utilización indistintamente de instalaciones, edificios, maquinaria y equipo, la Secretaría de Hacienda y Crédito público fijará los porcentajes de inversión beneficiada que correspondan, tomando en cuenta la clasificación señalada en los certificados o en los programas de fomento expedidos para tal efecto por la Secretaría de Patrimonio Y Fomento Industrial.

El segundo Párrafo del Artículo 10 del Decreto, en estudio señala el monto de la inversión que se tomará en cuenta para otorgar el estímulo, se calculará conforme a lo siguiente:

I. Tratándose de las inversiones en construcciones e instalaciones que se mencionan en el artículo anterior, se tomarán en cuenta los costos comprobados que presenten los solicitantes. En caso de que éstos sean significativamente más altos que los costos promedio para el tipo de industria de que se trate y la región donde se ubique, se notificará al interesado a fin de que expongan las razones que justi-

fican el diferencial. En caso de que éstas no se consideren suficientemente válidas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá tomar como base para calcular el estímulo, los costos promedio que puedan identificarse en el mercado para la región y el tipo de construcción e instalaciones -- que correspondan.

II. En lo relativo a la adquisición de maquinaria y - equipo nacionales, se tomarán los valores consignados en la factura comercial; tratándose de efectos importados se considerará también la factura, misma que habrá de coincidir - en el valor a lo declarado en el pedimento aduanal respectivo, excluyéndose cualquier otro pago ya sea por impuestos, - intereses, fletes, seguros, comisiones y otros gastos relacionados con la adquisición.

De considerarse que los valores declarados de la ma-- quinaría y equipo son excesivos y no corresponden a los pre-- cios vigentes en el mercado, podrán tomarse en cuenta los - reportes sobre cotizaciones nacionales e internacionales, o alguna otra referencia especializada.

En cuanto a impulsar el desarrollo de la pequeña in-- dustria el Artículo 7o. del Decreto en mención establece -- que cuando la realización de inversiones en empresas carac-- terizadas como pequeña industria, destinadas a iniciar una-- actividad industrial en las Zonas I y II, dará lugar a un - crédito contra impuestos federales equivalente al 25% sobre el monto de las inversiones beneficiadas.

El estímulo fiscal a que se refiere el párrafo ante-- rior, se otorgará también a la realización de inversiones -



en pequeñas industrias, destinadas a ampliar sus instalaciones productivas dentro de la misma actividad industrial, en cualquier lugar del territorio nacional con excepción de la Zona III-A.

Se entiende por pequeña industria aquella empresa cuyos activos fijos totales a valor de adquisición, no excedan del equivalente al importe de 200 veces el salario mínimo general de un año, correspondiente a la zona económica denominada "Distrito Federal del Area Metropolitana".

Las adquisiciones de activos fijos, que realicen las empresas caracterizadas como pequeña industria con el propósito de ampliar sus instalaciones productivas, se sumarán a los activos existentes con el objeto de determinar si dicha empresa mantiene el carácter de pequeña industria conforme al párrafo anterior .

Cuando diversas empresas caracterizadas como pequeña industria pertenecen a la misma persona o grupo de personas o cuando una u otra sean titulares de la mayoría del capital social de empresas de ese carácter, el conjunto se considerará para los efectos del Decreto como una sola empresa.

Por su parte el acuerdo que fija las Reglas de Aplicación, del Decreto que establece los Estímulos Fiscales para el Fomento del Empleo y la Inversión en las Actividades Industriales, señala que se considerará dentro de la inversión beneficiada, la maquinaria y equipo usados que importe directamente el usuario, siempre que no se fabriquen en el país, se encuentren en buen estado para garantizar niveles técnicamente aceptables de eficiencia; exista plena justi--

ficación para su adquisición en el exterior por las ventajas comparativas que a ello represente en el costo de producción y en la competitividad de los bienes a fabricar. Para fines de lo expresado en el párrafo tercero del Artículo séptimo del Decreto, el salario mínimo general deberá estar referido al vigente, en el momento de la solicitud, en la Zona denominada "Distrito Federal Area Metropolitana".

En lo correspondiente al objetivo para fomentar la generación de empleos y abatir consecuentemente la creciente demografía de desempleados y subempleados que año con año se suman a la demanda de empleo. El artículo 8o. del Decreto establece que " los estímulos fiscales para el fomento del empleo, se otorgarán por:

I. Los nuevos empleos generados con motivo de las inversiones señaladas en el cuadro anterior.

II. El establecimiento de turnos adicionales de trabajo que representen un incremento significativo en el número de empleos, derivados de alguna actividad industrial desarrollada en cualquier lugar del territorio nacional, excepto en la Zona IIIA.

La realización de los supuestos anteriores a partir de la vigencia de este Decreto, dará lugar a un crédito crédito contra impuestos federales equivalente al 20% del salario mínimo general anual de la zona económica correspondiente, multiplicado por el número de empleos generados directamente por la inversión, o adicionales por la instalación de nuevos turnos, según sea el caso.

Adicionalmente, si de las inversiones resulta un au--

mento de la capacidad productiva para satisfacer en condiciones de eficiencia y competitividad internacional la demanda previsible, y quienes las realicen cuentan con un programa aprobado en los términos del artículo 17, el estímulo señalado se incrementará en un 10% en el caso de actividades prioritarias, e en un 20% en el caso de actividades industriales no prioritarias.

Los estímulos se otorgarán durante dos años y su monto se calculará sobre una base anual. Los beneficiarios mantendrán los empleos generados cuando menos durante el año siguiente al del otorgamiento del estímulo y deberán cumplir con las obligaciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores.

Tratándose del establecimiento de turnos adicionales de trabajo, el beneficiario deberá comprobar un mínimo de dos años de operación previa a la instalación del turno de trabajo adicional, para gozar del estímulo".30

Por su parte, las Reglas de Aplicación del Decreto que establece los estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión en las actividades industriales, señala en su apartado al empleo, que para los efectos del Artículo 8o. fracción I, del Decreto antes mencionado, se entenderá por nuevos empleos la ocupación directa que genera la empresa como consecuencia de sus inversiones en activos fijos productivos. En el caso de ampliaciones en la capacidad productiva de una empresa, el incremento en el nú-

mero de empleos deberá significar un volumen de ocupación total superior al promedio mensual del año inmediato anterior y deberá estar relacionado directamente con incrementos en el volumen de producción.

Para efectos del Artículo 80., fracción II, se entenderá que existe un incremento significativo en el número de empleos generados por un turno adicional de trabajo, cuando se demuestre que el incremento en la ocupación de una empresa sea superior al 35% del promedio mensual de los dos años anteriores a la introducción del nuevo turno.

El beneficio se otorgará también a aquellas empresas que hacen un uso más intensivo de su capacidad instalada. Las adiciones a la nómina que se realicen posteriormente a lo serán objeto de estímulo por este concepto cuando la empresa logre en un año incrementos del 35% en relación al personal total existente en el último periodo beneficiado.

En cuanto a fomentar la producción nacional de bienes de capital el Artículo 90. del Decreto en su párrafo primero señala que " la adquisición de maquinaria y equipos nuevos de producción nacional que formen parte del activo fijo de las empresas, destinados al desarrollo de cualquier actividad económica en el territorio nacional dará lugar a un crédito contra impuestos federales equivalente al 5% de su valor de adquisición cuando sus fabricantes se encuentren inscritos ante la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, o al 15% de su valor de adquisición si sus fabricantes se encuentran registrados en un programa de fomento otorgado por la misma Secretaría . Por su parte el acuerdo-

que fija las Reglas de Aplicación, en su apartado de Bienes de Capital Nacionales, menciona que el crédito del 5º sobre el valor de adquisición de la maquinaria y equipo de fabricación nacional se otorgará conforme a lo siguiente:

I. A los usuarios finales de maquinaria y equipo que adquirieran bienes incluidos en las listas de fabricantes nacionales registrados, que expedirá la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

II. No hay obligación a cumplir con los requisitos — establecidos en el artículo 12 fracción IV, que señala, no ser sujeto de otro régimen de estímulos fiscales por razón de la actividad beneficiada mediante este Decreto: Ni gozar de otro incentivo fiscal, excepto los que se establezcan — con cargo a impuestos federales especiales y a la importación, así como la devolución de impuestos indirectos. El beneficio se concederá a cualquier persona independientemente de su actividad y de la zona en que se ubique su inversión en el territorio nacional.

III. El monto del estímulo se determinará sobre la base del valor de la factura comercial, sin incluir cualquier pago que haga por impuestos, intereses u otro gasto relacionado con la operación de compra venta. En caso de que la maquinaria y equipo hayan sido adquiridos a crédito, deberá presentarse el documento en donde conste dicha adquisición.

IV. En la factura o en documento anexo deberá constar expresamente la certificación del fabricante de que el equipo o maquinaria amparados por esa documentación son de manufactura nacional, así como la fecha y número de registro en

La Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial".31

Nuestra opinión personal acerca de los sujetos de los estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión en las actividades industriales, establecidos por el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de marzo de 1979, son las personas físicas e morales mexicanas que realicen una actividad industrial prioritaria, teniendo como supuesto principal la inversión en las áreas que los objetivos del mencionado Decreto señala para su cabal cumplimiento y realización, para lo cual los sujetos que gozaran de los estímulos fiscales tienen deberes y obligaciones al sujetarse a lo establecido por las normas que señala el Decreto en concordancia con las Reglas que fija su aplicación, en cuanto al porcentaje de otorgamiento de estímulos fiscales a que se haga acreedor el sujeto que realice la inversión de acuerdo con la clasificación de la actividad que desarrollen, ya sea que se considere como prioritaria o no prioritaria por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, tomando en cuenta además el lugar en el que se desarrolle la inversión para el otorgamiento del porcentaje del estímulo de que se hace mención, cumpliendo de este modo con los objetivos establecidos en el Decreto que crea los estímulos para el fomento del empleo.

B).- Requisitos para gozar de los Estímulos Fiscales.

Los requisitos para gozar de los beneficios que otorga los estímulos fiscales, están contenidos en el artículo 12, del Decreto mencionado con anterioridad, refiriéndose a

31 Artículo 9o. del Decreto Citado, D.O. marzo 6, 1979.

las " personas mencionadas en el artículo 4o. que el propio Decreto señala:

I. Ser inversionista mexicano en los términos de la ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera y de las resoluciones generales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras;

II. haber obtenido en su caso, la constancia del Registro Nacional de Transferencia de Tecnología a que se refiere ésta Ley y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas;

III. No gozar de exenciones, reducciones, estímulos o beneficios con cargo a impuestos estatales o Municipales o a la participación estatal que se conceda de los impuestos federales;

IV. Citado en el artículo noveno del Decreto y en las Reglas de Aplicación en su apartado de bienes de capital nacionales;

V. Cumplir con las obligaciones fiscales que les correspondan;

VI. No estar sujeto a bases especiales de tributación para efectos del Impuesto sobre la Renta;

VII. Haber obtenido, en su caso, el Registro en el Programa de Fomento que corresponda y cumplir con los compromisos y condiciones establecidos en el mismo.

En relación con los edificios, instalaciones, maquinaria y equipo, los beneficiarios de los estímulos fiscales observarán lo siguiente:

I. Se estinarán de manera exclusiva a desarrollar la actividad industrial que dió lugar al otorgamiento del estí

mule; II. No podrá autorizarse a terceros su uso e goce temporal por cualquier acto independientemente de la forma jurídica que al efecto se utilice; III. No serán objeto de -- transmisión alguna de propiedad; salvo por fusión de sociedades o por vía hereditaria, cuando se continúe la actividad industrial que dió lugar al otorgamiento del beneficio; IV. La maquinaria, equipo e instalaciones deberán ser utilizadas en la ubicación autorizada.

Se cumplirá con los requisitos anteriores, durante -- los cinco años siguientes a partir de la fecha de expedición del Certificado de Promoción Fiscal. Si en el transcurso del plazo mencionado, los beneficiarios demuestran la -- necesidad de efectuar una modificación en alguno de dichos requisitos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, -- previa opinión de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, podrá otorgar la autorización respectiva en los -- casos y bajo las condiciones que señalen las Reglas de Aplicación.

Nuestra opinión personal, respecto de los requisitos para gozar de los estímulos fiscales, se requiere básicamente que el inversionista no goce de ningún incentivo fiscal al momento de su otorgamiento.

En relación al objeto material de la inversión, los -- beneficiarios de los estímulos fiscales los destinarán exclusivamente a la actividad industrial por la que se estimula.

La propiedad es intransmisible, salvo por vía hereditaria y fusión de sociedades y se continúe con la actividad



incentivada. Su uso y goce no es transmisible a terceros y deberán ser utilizados en la ubicación autorizada.

En lo referente a alguna modificación a los requisitos señalados, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa opinión de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, podrá otorgar la autorización respectiva.

C).- Contenido del Certificado de Promoción Fiscal

El Certificado de Promoción Fiscal lo define el Decreto que establece los estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión en las actividades industriales, en su artículo 14, como los documentos en que se hace constar el derecho de su titular para acreditar su importe contra cualquier impuesto federal a su cargo, exceptuándose los impuestos destinados a un fin específico.

El artículo 15, del mencionado Decreto señala que el Certificado de Promoción Fiscal contendrá:

I. El nombre del titular y número del mismo en el registro federal de causantes; II. El motivo señalado en el acuerdo que ordena su expedición; III. El importe acreditable; IV. El monto beneficiado de la inversión o el número de empleos; V. La duración del Certificado.

En el Certificado se consignarán los demás datos que señalen las Reglas de Aplicación de este Decreto y se hará constar la fecha, el concepto del impuesto por el que se aplica y el importe de los acreditamientos que se vayan realizando así como su registro por la oficina recaudadora y el saldo pendiente de acreditar. Por su parte, el acuerdo que fija las Reglas de Aplicación en su apartado que trata

del procedimiento y en su artículo 10 establece: para solicitar el CEPROPI que en su caso corresponda o la exención del impuesto sobre las ganancias derivadas de la enajenación de activos fijos, los interesados o las personas con capacidad legal para obligar a los peticionarios, deberán presentar ante la Dirección General de Promoción Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en cualquiera de sus oficinas regionales, o en las oficinas de representación de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial designadas para ese propósito, la solicitud correspondiente en las formas autorizadas.

La solicitud se presentará en original y tres copias, indicándose el tipo de beneficio solicitado, la ubicación de la empresa acompañándose originales o copias certificadas de los siguientes documentos:

- I. Copia del Acta Constitutiva de la empresa, y su última modificación.
- II. Copia del Acta de la última asamblea en donde conste nombre y nacionalidad de las personas que ocupan los puestos del Consejo de Administración, Dirección y Administración de la empresa.
- III. Declaración, bajo formal protesta de decir verdad de que no se está disfrutando ni se disfrutará durante el plazo de las franquicias que se otorguen, de estímulos fiscales estatales o municipales, de bases especiales de tributación para efectos del impuesto sobre la renta, o de algún régimen especial de estímulo federal por lo que se refiere la inversión a beneficiar.
- IV. Copia del certificado de clasificación industrial, o en

su caso, del registro en el programa de fomento, expedido por la Dirección General de Industrias, excepto en el caso de la pequeña industria cuando se acoja al régimen especial previsto en el Artículo 7o. del Decreto.

Las empresas que solamente soliciten el beneficio del 5% por la adquisición de maquinaria y equipo de fabricación nacional no tendrán que anexar a su solicitud los documentos generales señalados anteriormente.

En caso de adquisición de maquinaria y equipo, los interesados en obtener los CEPROFIS deberán presentar su solicitud, a más tardar en 90 días calendario de la fecha en que hayan efectuado su adquisición, tratándose de bienes de manufactura nacional, y de la fecha de internación al país, en caso de ser importados.

La solicitud deberá ir acompañada de los siguientes documentos:

I. Copia de la factura de la maquinaria y equipo en la que se indique su origen y su valor. En el caso de bienes de importación, se anexará el pedimento aduanal correspondiente.

Las empresas que generen empleos ya sea por nuevas inversiones, por incrementos en las mismas o por turnos adicionales de trabajo, deberán presentar su solicitud de CEPROFI, al final de cada semestre natural, dentro del plazo máximo de 90 días calendario contados a partir de la fecha en que se haya cerrado dicho periodo. La solicitud deberá ir acompañada de originales o copias de los siguientes documentos:

I. Copia de las nóminas mensuales y de los pagos efectuados al Instituto Mexicano del Seguro Social, correspondientes a los últimos tres semestres en el caso de la creación de nuevos empleos y tratándose de turnos adicionales de trabajo, de los últimos cinco semestres. La Dirección General de Promoción Fiscal podrá exceptuar a las empresas de la obligación de presentar nóminas registradas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, cuando comprueben que existe justificación para ello, pero que cumplen con las obligaciones correspondientes.

II. Declaración bajo protesta de decir verdad, de que la empresa está cumpliendo sus obligaciones con el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Por lo que se refiere a los estímulos a la inversión en la construcción de edificios e instalaciones, los interesados deberán presentar la solicitud correspondiente acompañándose originales o copias certificadas de los siguientes documentos:

I. La escritura que acredite la propiedad del predio donde se realizará la inversión.

II. Permiso de construcción.

III. Tratándose de ampliaciones, el Balance y Estado de pérdidas y ganancias del último ejercicio, que deberán haber sido dictaminados por Contador Público Titulado, excepto en el caso de la pequeña industria. Cuando se trate de empresas nuevas, copias de los estados proformas para los siguientes dos años.

IV. Planos arquitectónicos que muestren la distribu--

ción de la construcción y plantas tipo del proyecto.

El interesado deberá presentar la solicitud con la -- documentación respectiva durante la construcción y a más -- tardar 60 días calendario antes de haber iniciado la operación de la planta o la puesta en marcha de la ampliación. -- Cuando se trate de pequeña industria, el plazo de presentación de la solicitud se podrá ampliar hasta los 90 días calendario siguientes a la fecha en que se inicie operaciones o se ponga en marcha la ampliación. Si los datos, informes y documentos proporcionados fueran insuficientes, la Dirección General de Promoción Fiscal requerirá al solicitante -- que los complete dentro de un término que no excederá de 30 días hábiles, previniéndole que de no proporcionarlos oportunamente, se le tendrá desistido de su solicitud.

Dentro de los 30 días hábiles siguientes a la aceptación de la solicitud, la Dirección General de Promoción Fiscal comunicará su dictamen a la Tesorería de la Federación para que ésta expida el CEPROFI que corresponda, excepto en los casos de los estímulos a la inversión en construcción o instalaciones, donde se procederá en la forma siguiente. El CEPROFI correspondiente a inversiones en construcciones o instalaciones podrá otorgarse en conformidad con lo siguiente:

I. El CEPROFI se expedirá al interesado a la terminación de la obra, previa presentación de los documentos señalados en el artículo 13, y de un informe detallado de la inversión, incluyendo los siguientes conceptos: Especificación de obra; precios unitarios; volúmenes de construcción;

valores totales de los conceptos involucrados en el presupuesto, acompañando de los documentos comprobatorios correspondientes.

II. También podrá expedirse al interesado el CEPROFI antes de la terminación de la obra, al fin de cada semestre calendario, a condición de que a más tardar 90 días calendario después de haber iniciado la construcción de la planta o de la ampliación, se presente:

a) Un programa calendarizado por meses de la realización de la inversión a nivel de cada uno de los conceptos involucrados en la construcción.

b) Presupuesto de inversión señalando la fecha de su elaboración, así como los siguientes conceptos: Especificación de obra; precios unitarios; volúmenes de construcción y valores totales de los conceptos involucrados en el presupuesto.

c) Los documentos señalados en los puntos primero y cuarto del artículo trece de estas Reglas.

En ningún caso se aplicará el importe de los CEPROFI para sufragar derechos, productos y aprovechamientos comprendidos multas y recargos entre estos últimos. En la hipótesis de que los impuestos federales hayan causado recargo, será necesario que el causante, previa o simultáneamente al acreditamiento del CEPROFI, pague los recargos generados en efectivo o con cheque certificado o sin certificar de su cuenta personal, para que así la Oficina Recaudadora proceda a la aplicación del Certificado al pago del impuesto.

Recabar del interesado el recibo debidamente registra

de en original y dos copias, que compruebe la operación de ingreso.

Llenar los requisitos como lo establece el Oficio circular No. 401-CEC-21717, publicado en el Diario Oficial de fecha 9 de marzo de 1981. En el cual se girán instrucciones relativas a certificados de promoción fiscal.

En el oficio de referencia se dan instrucciones y se establecen las reglas que se deberán observar relativas a los CEPROFIS.

D).- **Infracciones Por Incumplimiento de los Estímulos Fiscales en Estudio.**

El artículo 19 del multicitado Decreto, establece que aplicación o disfrute de los estímulos fiscales quedará condicionado a que los beneficiarios cumplan con lo dispuesto en el propio Decreto y sus Reglas de Aplicación.

En caso de incumplimiento a lo señalado en el párrafo anterior, los Certificados dejarán de surtir sus efectos — volviendo las cosas al estado que guardaban antes de su expedición. Las infracciones se apreciarán de conformidad con lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en caso de incumplimiento, liquidará las cantidades que se hubieren acreditado por el titular del Certificado sin tener derecho para ello. Los créditos fiscales que se liquiden deberán pagarse dentro de los quince días siguientes a la fecha en que haya surtido efectos su notificación, y al vencimiento del plazo, sin haberse satisfecho, dicha Secretaría exigirá su pago conforme a lo dispuesto en el artículo 108 del C6-

digo Fiscal de la Federación. Además, se procederá a la cancelación del Certificado y se requerirá su entrega.

Los beneficiarios de los estímulos fiscales pagarán - por conceptos de derechos de vigilancia una cuota equivalente al 4% sobre el monto del beneficio concedido. Por su parte las Reglas de Aplicación en su apartado de obligaciones - y artículo 21 señala que para efectos del artículo 25 del - Decreto, el pago de la cuota por concepto de los servicios - de inspección y vigilancia a que el mismo se refiere, será - cubierto en cuatro pagos semestrales iguales, a partir de - la fecha de expedición del CEPROFI ante el Banco de México, S.A., sus Sucursales, Agencias o Corresponsales informando - de dichos pagos a la Dirección General de Promoción Fiscal. Para ello deberán llenar las formas y presentar la información requeridas.

Las empresas beneficiadas deberán informar también -- semestralmente a la Dirección General de Promoción Fiscal, - los montos acreditados por conceptos de estímulos y el tipo de impuesto federal contra el que se lleven a cabo las li-- quidaciones correspondientes durante la vigencia del CEPRO- FI.

Para los efectos del artículo 19 del Decreto, la Di-- rección General de Promoción Fiscal, escuchando en su caso - la opinión de la Dirección General de Industrias, apreciará la gravedad y las causas de las infracciones a las disposi-- ciones del Decreto y de las presentes Reglas e impondrá, -- después de oír al interesado, las sanciones administrativas que procedan, con apoyo en lo establecido al Título II, Ca-



pitulo III, del Código Fiscal de la Federación.

Transitorio.

Artículo Segundo: En el caso de aquellas empresas que hayan realizado inversiones a partir de la entrada en vigor del Decreto y antes de la publicación de estas Reglas, los plazos a que se refieren los artículos 11 y 13, empezarán a contar a partir de la fecha de publicación de dichas Reglas.

En síntesis los estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión en las actividades industriales, tiene como propósitos estimular la inversión y, a través de esto, aumentar el empleo, especialmente en actividades prioritarias; fomentar la fabricación nacional de bienes de capital; impulsar el desarrollo de la pequeña industria; propiciar una mayor utilización de la capacidad instalada y -- promover un desarrollo regional más equilibrado.

Se concederán créditos contra impuestos federales a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana que realicen inversiones en empresas industriales, establezcan turnos adicionales de trabajo o adquieran maquinaria y equipo-fabricados en el país. El crédito fiscal se hará constar en Certificado de Promoción Fiscal que expedirá la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dicho certificado servirá -- para pagar cualquier impuesto federal no destinado a un fin específico.

Los créditos fiscales se otorgarán con base en:

1. El monto de la inversión que se realice en activos fijos.
2. El volumen de empleo generado con motivo de dicha inversión u originado por el establecimiento de turnos adicionales de trabajo.

3. El valor de la maquinaria y equipo adquirido que sea de fabricación nacional.

A la pequeña empresa se le concederá un crédito fiscal equivalente al 25% de la inversión en activos fijos destinada a iniciar o ampliar sus actividades. Se condiciona este estímulo a que la inversión se lleve a cabo en las Zonas I y II. En la Zona III B, de consolidación en el centro del país, sólo se otorgarán créditos fiscales sobre inversiones que tengan por finalidad ampliar instalaciones productivas dentro de la actividad industrial que ha venido desarrollando la empresa en cuestión. Como se señaló, para efectos de estos estímulos se define a la pequeña empresa como aquella con activos fijos totales, a valor de adquisición, iguales o menores al equivalente de 200 veces el monto anual del salario mínimo general que rija en el Distrito Federal. En la actualidad, esta cifra equivale a 10 millones de pesos aproximadamente.

El resto del sector industrial recibe un tratamiento fiscal diferente de acuerdo con el carácter prioritario de su actividad. En el caso de la categoría I, se otorga un crédito fiscal equivalente al 20% de la inversión en activos fijos y, otro más, igual al 20% del empleo generado directamente por la inversión en cuestión. La base sobre la que se concede este último apoyo es el salario mínimo anual de la zona económica correspondiente, multiplicado por el número de empleos generados. Se aplica por un periodo de dos años. Los incentivos a las actividades prioritarias de la categoría I son extensivos a todo el país, a excepción -

de la Zona III. Dentro de ésta, sólo se conceden cuando se trata de ampliaciones de una empresa ya establecida en la Zona III-B.

Para las actividades industriales comprendidas en las categorías 2, los estímulos se gradúan en función de la localización geográfica de la inversión. Así, en la Zona I, de estímulos preferenciales, se concede un crédito fiscal del 15% sobre la inversión realizada y de sólo 10% en la Zona II, de prioridades estatales. En ambas zonas se otorga el estímulo del 20% correspondiente a la generación adicional de empleos. En la zona III-B los incentivos fiscales se aplican únicamente a la ampliación de empresas ya establecidas.

Hay también estímulos fiscales para las empresas que adquieren nueva maquinaria y equipo de fabricación nacional, y para las que establezcan turnos adicionales de trabajo -- que generen un incremento significativo en número de empleos. Tales estímulos se hacen extensivos a todas las empresas industriales, sin distinción de localización geográfica ni de rama de actividad. La única excepción se refiere a que el estímulo correspondiente a turnos adicionales no se otorga en la Zona III-A. De hecho ésta, dentro de todo el esquema que se reseña, sólo gozará del apoyo a la compra de bienes de capital de producción nacional.

El crédito fiscal a la compra de bienes de capital de origen interno equivale al 5% del valor de adquisición de la maquinaria y equipo. El aplicable a turnos adicionales de trabajo, que se otorga por un periodo de dos años, ascien

de al 20% de la nómina correspondiente, valuada a nivel del salario mínimo de la región donde se localiza la empresa.

**CAPITULO CUARTO.**

**LOS ESTIMULOS FISCALES PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO.**

A).- Serán verdaderos incentivos para los industriales?

B).- Fomentarán realmente la inversión para la instalación o ampliación de nuevas industrias?

C).- Los industriales deben cumplir con el objetivo de crear empleos?

D).- Generarán realmente empleos?

## LOS ESTIMULOS FISCALES PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO

### A).- Serán Verdaderos Incentivos para los Industriales

El problema fundamental de México ya no es iniciar un proceso de desarrollo, sino acelerarlo, regularlo, eliminar el desperdicio de esfuerzos y recursos, estabilizarlo y distribuirlo equitativamente entre los diferentes sectores y -- grupos de la población. Siguiendo los principios fundamentales que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dá las bases de un Estado de Derecho, ha -- dinamizado las acciones en las distintas áreas de actividad-- des que son prioritarias para la consecución del desarrollo industrial nacional, utilizando de la mejor manera su natu-- raleza geográfica y sus recursos internos. Para ello ha creado como siempre estímulos más ágiles y dinámicos para que -- los empresarios o industriales de acuerdo con las necesida-- des que el momento requiere lo ejerciten, invirtiendo en industrias o empresas sobre todo en aquellas zonas o regiones del país, donde el uso de sus recursos específicos y propios del lugar ameriten el establecimiento de la industria.

El Ejecutivo Federal, con base en el artículo 39 fracción I, de la Constitución General de la República y demás -- normas relativas, ha creado incentivos fiscales destinados a estimular al industrial a que invierta en las zonas o regiones del país propicias para el establecimiento de nuevas industrias, promoviendo así, la desconcentración industrial de lugares que hasta ahora, han sido llamativos para el asentamiento de industrias como lo son las Ciudades de: Monterrey,

Guadalajara, Puebla, Estado de México y principalmente el -- Distrito Federal; lugares tradicionalmente industriales por su densidad demográfica.

Para hacer realidad la desconcentración de las actividades industriales, el Gobierno Federal, a través del Ejecutivo y las Secretarías correspondientes, conjuntamente con e las Entidades Federativas por medio de convenios se ha creado una serie de Decretos y Acuerdos tendientes a estimular al industrial haciendole menos difíciles los trámites crediticios ante las autoridades con facultades para concederlos, para quienes realicen inversiones atendiendo los requisitos y modalidades que señalan los instrumentos legales creados para tal fin. Pero siempre con el objetivo de brindar al industrial, apoyos crediticios a través de los estímulos fiscales, apoyos financieros, tecnológicos y de promoción industrial.

En resumen, si los incentivos creados tienen la finalidad de hacer que el industrial o industriales no permanezcan a la expectativa sino a incitarlos a que cumplan con sus funciones de invertir, que importe la creación de más industrias en lugares o regiones incentivadas por el Gobierno Federal.

Creando polos de desarrollo en distintas regiones del país se busca incorporar en la producción a la mano de obra desocupada, al proporcionarle empleo en su mismo lugar de -- origen se abate el éxodo de nacionales a lugares con alta -- concentración demográfica.

Por otra parte, lo que se pretende es arraigar al tra-

bajador al brindarle oportunidad de empleo en su misma localidad para que no emigre a otras en busca de mejores horizontes que por lo general resulta incierto y frustrante.

Por lo tanto creemos, que no sólo son verdaderos incentivos sino una racionalización de parte de los industriales y el Estado que aunan esfuerzos para la solución de los grandes problemas nacionales.

B).- Fomentarán realmente la Inversión para la Instalación o Ampliación de Nuevas Industrias?

Se han concebido los incentivos tributarios con la intención, o la esperanza, de que estimulen a las industrias beneficiadas. Sin embargo, tal estímulo está muy lejos de ser automático o seguro. Por lo tanto, se ha discutido mucho la efectividad de esas concesiones; algunos expertos sostienen que tales incentivos han servido para estimular la inversión, y otros creen que no tienen efecto alguno sobre las inversiones pero cuestan a los Gobiernos considerables pérdidas de renta.

México, como otros países de América Latina, ha confrontado el problema de su desarrollo económico desde dos ángulos. En primer lugar, han tratado de aumentar el proceso de la formación de capitales haciendo que su gobierno lleve a cabo alguna de las inversiones de infraestructura económica y social, requisitos necesarios para la realización de otros tipos de inversión más directamente productivas. En segundo lugar, como ya se ha dicho, han tratado de estimular las inversiones privadas mediante el empleo de los incenti-



vos tributarios y de otra clase, a fin de favorecer las industrias nuevas o necesarias.

El papel desempeñado por los gobiernos encierra un importante análisis para el estudio de los incentivos tributarios. A fin de acelerar el establecimiento de la infraestructura, los gobiernos aumentaron los impuestos de manera que una mayor proporción de los recursos totales pudiera desplazarse del sector privado al sector público; pero un aumento de los impuestos, aun cuando no tengan el efecto de disminuir los incentivos sobre la voluntad de invertir del sector privado, reducen la disponibilidad de recursos en manos privadas y, por consiguiente reducen también por lo general no solamente su capacidad de consumir sino también su capacidad de anorrar e invertir.

En vista de las consideraciones mencionadas, algunos de los incentivos tributarios parecen destinados a corregir un poco la situación, devolviendo al sector privado por lo menos parte de su capacidad o disposición de invertir.

Sin embargo, no todos los incentivos producen un efecto positivo, algunos son evidentemente negativos en cuanto tienden a desalentar a ciertas actividades más que estimular otras. Así, por ejemplo, un incentivo para la inversión que adquiriera la forma de una reducción tributaria en favor de la inversión "A" puede considerarse como un estímulo para invertir en "A", pero también como un castigo contra la inversión en las inversiones alternativas "B", "C", etc. Por lo tanto, el que un incentivo sea verdaderamente un incentivo, o más bien la liberación de una pena, es una mera cuestión de pun-

tos de vista y de tamaño relativo entre los campos de inversión incluidos y excluidos. Cuanto más pequeño incluido con relación a los otros, más efectivo será el incentivo. Pero -- cuando el campo incluido es demasiado grande en relación con lo excluido, el incentivo más parece un castigo y, como tal, puede tener efectos psicológicos negativos.

Un país, casi inevitablemente empieza concediendo incentivos a un pequeño sector y termina extendiéndolo a muchos -- otros. Esta erosión del sistema tributario se debe a que, al proporcionarse incentivos a ciertos grupos, el gobierno se -- expone a las presiones de otros que también exigen el mismo -- trato.

Habida cuenta que el objetivo ulterior de los incentivos fiscales normalmente consiste en procurar una tasa de -- crecimiento más rápida con la industrialización. Cuáles son los objetivos más inmediatos que se procuran con los incenti -- vos? se supone que el logro de los objetivos más inmediatos -- dará por resultado la generación de empleo, el crecimiento -- de la pequeña y mediana industria y en su conjunto el desa -- rrollo del país.

Los objetivos más inmediatos que se procuran con la -- legislación tributaria pueden clasificarse, en forma sinte -- zada, en tres grupos:

1. Tratar de estimular las inversiones
2. Tratar de inducir una reasignación de recursos ge -- nerales hacia el sector industrial y, también en cierta me -- dida, dentro de dicho sector
3. Tratar de promover el desarrollo de ciertas regio --

nes al inducir una reasignación de recursos desde las regiones más desarrolladas hacia las menos desarrolladas.

"Puede señalarse a priori, que hay muchos factores que influyen sobre las decisiones de invertir y que es arriesgado pensar que la tributación es uno de los más importantes. Además, para creer que los incentivos tributarios son importantes en la decisión de invertir hay que estar dispuesto a sostener que el nivel tributario es tan alto como para ser un obstáculo serio a la inversión. Sin embargo, esto ocurre muy rara vez puesto que en la mayoría de los países en desarrollo el nivel tributario ha sido y es relativamente bajo, de manera que su liberación contribuye a incrementar tan sólo en un pequeño porcentaje la tasa de utilidades sobre las inversiones. En vista de ello, los incentivos tributarios debe concentrarse en su función reasignadora de las inversiones y no debe ignorar en ningún momento que además de los impuestos, hay muchos otros obstáculos que impiden una rápida industrialización del país."32

Teóricamente los incentivos fiscales, al reducir los impuestos, colocan en situación ventajosa a la empresa o rama industrial que los percibe respecto al resto; o bien, la alivian de una situación de desventaja respecto a las demás. Se trata, por tanto, de determinar en primer término, si efectivamente existen grupos de empresas o ramas industriales que ameritan un trato fiscal privilegiado; y de discernir, en segundo término si el beneficio por la economía -

32 Incentivos Tributarios para el Desarrollo Industrial de América Latina, Revista de Investigación Fiscal No.29, mayo de 1963, Págs. 66 y 68.

es mayor, cuando la recaudación sacrificada la utilizan los empresarios privados, o si se aplica a financiar un mayor -- gasto público. Si la inversión privada es elástica, en relación a los impuestos, la reducción dará por resultado una -- mayor inversión; pero si es inelástica, el nivel impositivo-- tendrá un papel secundario.

Para poder juzgar la eficacia de los incentivos es conveniente clasificarlos de acuerdo con sus efectos económicos.

Una clasificación podría dividir a los incentivos en:--

a) Los que tienen como resultado una reducción en el costo -- inicial de la inversión; b) Los que significan una reducción en los costos de operación ( a cuenta de impuestos indirec-- tos ), y c) Los que se traducen en una reducción en los im-- puestos al ingreso, o sea que permiten un mayor margen de -- utilidades.

a) El primer tipo de incentivos abarata el costo de la inversión, éste es el caso de las importaciones efectuadas -- bajo el amparo de los subsidios y exenciones para la impor-- tación de equipo y maquinaria; y puede juzgarse que su efec-- to es favorable, porque uno de los objetivos de la política-- de fomento es acelerar la capitalización del país, especial-- mente en empresas productivas. En este caso, existen bases -- para suponer que en manos del gobierno, el importe del sacri-- ficio fiscal tendrá un efecto mucho más indirecto sobre la -- capitalización del país que utilizado por la iniciativa pri-- vada en la formación de capital. Por otro lado, como el ren-- dimiento de este capital es a largo plazo y depende del gra-- do en que se utilice, no parece que este incentivo tenga su--

ficiente fuerza para estimular una sobrecapitalización. En cambio, si puede influir en las decisiones respecto a la compra de maquinaria y equipo importado cuyo precio de adquisición esté deformado por aranceles elevados. El inconveniente de esta medida es que se aplica a equipos y maquinaria importados, ya que si estos bienes se producen en el país, no hay campo para otorgar subsidios virtuales porque no tienen gravámenes especiales; esta desventaja podría compensarse -- permitiendo la importación de maquinaria y equipo producidos internamente; o bien, dando subsidios en efectivo a las empresas que se establezcan con maquinaria nacional.

b) Los subsidios otorgados en compensación de impuestos indirectos reducen los costos de producción y, obviamente, el contenido impositivo del artículo al llegar a su destino final. En general, esta medida no parece recomendable -- porque si los impuestos superan la capacidad de pago de la -- industria y de los consumidores, la producción se frenará y -- los subsidios únicamente servirán para contrarrestar esta -- tendencia. Por otro lado, si gracias a los subsidios, los -- impuestos efectivos se reducen por debajo de la capacidad -- fiscal de la industria, las utilidades se elevan y se esti-- mula la producción, pero a costa de una pérdida fiscal cuya -- magnitud dependerá de la elasticidad de la demanda.

En casos de demanda inelástica, el aumento en la producción se abate por lo que el sacrificio será inútil, puesto que se seguirá vendiendo la misma cantidad, independientemente de su precio, en cambio si la demanda es elástica, el aumento en la producción dependerá de la elasticidad de la --

oferta, pero aun en este caso habrá que considerar si, desde el punto de vista de la capitalización, el Estado no pudo -- haberles dado mejor destino a los fondos sacrificados.

c) Por lo que respecta a los impuestos al ingreso además del impuesto sobre la renta, el de producción minerometalúrgica y el de exportación de materias primas que generalmente inciden sobre los productores ya que no pueden trasladarse al consumidor extranjero porque su precio se fija en el mercado internacional; los incentivos fiscales permiten un mayor margen de beneficio, y por tanto, se supone que estimularán una mayor inversión. Sin embargo, en la práctica, se ha encontrado que este tipo de reducciones permiten elevar las utilidades, pero no son un elemento determinante en el establecimiento de las empresas, porque otros factores -- extrafiscales como la existencia de demanda, el abastecimiento de los factores productivos y el grado de protección de la industria son más importantes, ni tampoco aumentan necesariamente la inversión, puesto que ésta también es función de los factores extrafiscales arriba mencionados.

En general, la elasticidad de las inversiones con respecto a cambios en los impuestos es muy baja, si no es que -- inexistente; por ello resulta muy difícil justificar teóricamente los subsidios, excepto en el caso de impuestos al -- comercio exterior. En cambio, mediante los esquemas de depreciación acelerada se ha encontrado la manera de ligar las -- reducciones impositivas al volumen de las inversiones.

33 IFIGENIA M. DE NAVARRETE. Los Incentivos Fiscales y el Desarrollo Económico de México, Págs.129 y 130.

Es cuestionable que el desarrollo económico no es otra cosa sino un gran esfuerzo, a escala nacional, para diversificar la economía, integrarla en un todo orgánico, hacerla más eficiente y estable y lograr aislarla, al máximo posible de las perturbaciones externas y alcanzar, para las grandes masas de población, el más alto nivel de vida posible.

El gobierno propiciará una serie de medidas estimulantes, encaminadas a favorecer el establecimiento de actividades industriales que transformen las materias primas, que -- incorporen mayor fuerza de trabajo a las manufacturas y que aumenten el valor de las mismas; en una palabra, que se logre realmente el incremento de la producción del trabajo del hombre.

En un país de libre empresa, como es el nuestro, es -- cierto que corresponde al sector privado la responsabilidad de acrecentar a grandes volúmenes, la industrialización, creando y estableciendo fábricas eficientes, en todos aquellos renglones que la demanda lo reclame.

"Al Estado corresponde crear las condiciones propicias para la capitalización, el ahorro y la inversión privada y -- establecer las garantías para el funcionamiento de las empresas dentro de las leyes, promoviendo el crédito y los incentivos para favorecerlos, estimular las reinversiones y mejorar sus procedimientos.

Si la inversión privada es elástica, en relación a los impuestos, la reducción dará por resultado una mayor inversión, pero si es inelástica tendría un papel secundario"34

34 Nuestro Proteccionismo Industrial, Análisis Crítico, -- Consejo Técnico de Economistas, México, 1909, Pág.68.

En conclusión, el que los estímulos fiscales fomenten realmente la inversión para la instalación o ampliación de -- nuevas industrias, encierra en sí la predisposición de los -- industriales a invertir en las ramas industriales estimuladas y controladas por el Estado. " Sin embargo, los industriales deben considerar que en cuanto la inversión disminuye, disminuye también la ocupación y el ingreso, y este último traerá consigo probablemente una disminución rápida en la compra de bienes de consumo duraderos y un descenso más lento -- del consumo general".<sup>35</sup>

En un Estado como el nuestro, con una economía en constante desarrollo, la inversión siempre juega un papel preponderante respecto del consumo elevándose o decayendo de acuerdo con las fluctuaciones de la propia inversión, por lo que debe existir en la psicología del industrial o empresario, una propensión óptima que lo lleve a invertir en la instalación o ampliación de nuevas industrias.

C).- Los Industriales deben de cumplir con el Objetivo de Crear Empleos?

"La expansión del empleo no puede basarse únicamente -- en el sector industrial; el crecimiento espontáneo del empleo debe ser mantenido mediante una política de movilización de la mano de obra; debe establecerse lo antes posible una política demográfica; estas medidas deben estar coordinadas dentro de una planificación de conjunto relativa tanto a la producción como al empleo".<sup>36</sup>

<sup>35</sup> ALVIN H. HANSEN, Política Fiscal y Ciclo Económico, Fondo de Cultura Económica. Pág.195.

<sup>36</sup> Revista Internacional del Trabajo, Pág.495, Vol, 30, - No.5, nov.1909, Ginebra Suiza.



En las economías de los países en vías de desarrollo - el ritmo de crecimiento económico es insuficiente para absorber el aumento de la población. En relación al cual, la expansión del empleo no puede lograrse únicamente mediante el desarrollo industrial.

Dos factores limitan, como ya se ha visto, la absorción de la mano de obra por el sector industrial: la utilización de técnicas de gran densidad de capital y el bajo nivel medio de calificación de la mano de obra disponible.

En condiciones de alta concentración y bajo nivel de ingreso, la demanda efectiva detiene la expansión de las industrias destinadas a producir bienes de consumo generalizado, industrias ligeras cuyo coeficientes de empleo de mano de obra son generalmente más elevados.

La generación de empleo constituye un factor importante, para asegurar una mejor distribución del ingreso, capaz de retroalimentar a su vez el crecimiento del sistema económico. La generación de empleos y la distribución más equitativa del ingreso se implican recíprocamente, como factores de un desarrollo sostenido.

Se parte del supuesto de que la composición de la producción plantea problemas a los que no puede ser ajena la política económica, ya en razón de satisfacer objetivos de consumo social, ya en atención al aprovechamiento de los recursos productivos disponibles, en particular la fuerza de trabajo de la población.

El instrumental alcance de la política económica, para el logro de estas finalidades, es amplio los recortes de fi-

nanciamiento, los estímulos y desestímulos fiscales, los precios y tarifas de los bienes proporcionados por el sector público. La posibilidad de seleccionar, entre varios productos, aquellos que, dentro de los niveles técnicos prevalentes, impliquen una mayor intensidad de trabajo, en vez de otros que son intensivos de capital.

"Las opciones tecnológicas sobre el empleo no han sido desfavorables, en la medida en que la mayor productividad y la expansión del producto así logrados estimulan la generación de ahorro y el aumento de la inversión y determinan con ello una mayor demanda de trabajo.

No puede negarse que, en general, el aumento en la intensidad de capital conduce al aumento de la producción y puede no tener efectos deprimentes sobre el empleo."<sup>37</sup>

Lo que se busca con los estímulos fiscales es un equilibrio razonable entre el fomento de la actividad empresarial, el desarrollo de las industrias básicas del Estado y la atención de los grupos mayoritarios, por medio de la política de empleo, el aumento de los salarios reales y la producción de bienes de consumo popular. Por eso los empresarios o industriales deben dar sentido social a la riqueza que administran. " No se trata de que los incentivos fiscales sean un poderoso instrumento para redistribuir la localización de la industria, modernizar el equipo o aumentar la ocupación; pero sí es necesario que todas aquellas empresas que adopten medidas de fomento industrial o cumplan con los

<sup>37</sup> Revista Comercio Exterior, Volumen 25, No.12, Diciembre 1975, México, D.F. Págs. 1400 y 1402.

objetivos de un Plan Nacional, gocen de alicientes fiscales les".38

La inversión pública y privada, se ha reanimado; la economía está en franco proceso de expansión y se dispone de un sistema de programación que sin duda nos permitirá crecer rápido ordenadamente y con justicia.

El Plan Industrial en el que se sustentan los estímulos fiscales no establece prohibiciones. Nuestro régimen Constitucional es de libertades: De tránsito, de asentamiento, de comercio. Tratamos de racionalizar, de ordenar, pero sobre la base de la inducción; del estímulo, no se trata de afectar lo existente. Fuente de empleo y sustento de numerosas familias.

El Estado, en los casos en que juzgue conveniente precisará el estímulo específico y las medidas de protección; pero en contra partida las empresas favorecidas deberán alcanzar los objetivos fijados. Los estímulos deben estar en consonancia con los compromisos, una vez pactados son exigibles por parte del Estado.

Es anticonstitucional, obligar a invertir en sectores donde no hay grandes ganancias será difícil reglamentar el Derecho al Trabajo, por la estructura Constitucional y legal impide obligar al empresario a invertir para crear empleo en actividades donde no obtiene ganancias que desean, o no son-redituables para ellos, más si no se hace, ellos correrán el riesgo de ser desplazados por los extranjeros o de una mayor

inversión estatal.

La dinámica económica del país es factor determinante para plantear la política de empleo en México.

El Estado debe tomar la iniciativa en cuanto a las inversiones para crear industrias en lugares o zonas con poca capacidad para asimilarlos y después incitar a la iniciativa privada a tomar o continuar con dichas empresas, una vez que ya estén en vías de ser negocios y se adecúen en la zona de instalación industrial con la consecuente captación de la mano de obra de esa región para abatir el desempleo. Incorporando a la mano de obra de ese sector de población a la producción tomando en cuenta las características socio-económicas específicas de la desocupación en esa zona por eso el empresario debe ir adelante mediante inversiones a la creación de empleos. Canalizando inversiones hacia la hotelería, turismo, petroquímica, e industria establecida en donde la viabilidad de existencia de dichas empresas son buenas.

Por lo tanto, los industriales o empresarios concretamente, como ya se dijo antes no están obligados a invertir, aún cuando el Estado les brinda apoyos específicos para el desarrollo de ciertas industrias con la finalidad de crear fuentes de empleo y de esta manera, conjuntar acciones para abatir el desempleo y lograr el desarrollo económico del país. Pero la no obligación de invertir no quiere decir que se permanezca indiferente, ajeno a los grandes problemas nacionales sin coadyuvar con el Estado a la realización de los objetivos propuestos para la consecución de las finalidades de interés netamente social, como lo es la generación de em-

pleos.

D).- Generarán Realmente Empleos?

México es un país en el que sólo una cuarta parte de la población contribuye a crear la riqueza encaminada a la satisfacción de las necesidades de más de 50 millones de habitantes.

Hace veinte años, cuando el país contaba con un poco más de veinte millones de habitantes, de cada cien mexicanos, treinta y dos estaban incorporados a la vida activa. Hoy con una población superior al doble de hace dos décadas, existen evidencias estadísticas de que, a pesar de la innegable expansión económica que hemos experimentado. Sólo veintisiete de cada cien, se constituyen en mexicanos económicamente activos. Es previsible que si no se corrigen estas tendencias, al finalizar el siglo el desarrollo nacional gravitará sobre menos de la quinta parte de nuestra población.

Si de alguna manera excesivamente compendiada y esquemática pretendiera proyectarse una imagen de nuestro déficit social, habría que mencionar que se requiere crear más de 600 mil nuevos empleos cada año en el país. Que el fenómeno del desempleo y el del subempleo afectan conjuntamente a más del cuarenta por ciento de la fuerza de trabajo en México.

En México se ha ido estableciendo un consenso en el sentido de que en el fenómeno del trabajo convergen los problemas fundamentales y las posibilidades más importantes del desarrollo, ya que la capacidad de generación de ocupación productiva y adecuadamente remunerada, refleja el nivel y la madurez reales del crecimiento y del bienestar social.

Socialmente el término recursos humanos, dentro de la teoría y la nueva estrategia del desarrollo, significa la -- aceptación de reivindicaciones largamente diferidos. Constituye una forma de expresar la concepción del desarrollo en la cual confluyen las más fundamentales aspiraciones del Dere-- cno Social, con los objetivos de la producción. Implica la -- necesidad y el imperativo de asegurar a cada individuo los -- elementos materiales, sociales y culturales indispensable -- para su subsistencia y pleno desenvolvimiento como miembro -- de la comunidad. Expresa, en fin, el reconocimiento de que -- el hombre, y el factor humano, es el objeto último y el primer agente del progreso.

Tecnológicamente, la noción recursos humanos se refi-- ere al factor de la producción que, al mismo tiempo que fun-- ge como insumo bajo la forma de energía de transformación, -- dirige, organiza, y controla todo el proceso. Constituye, -- entonces, un reconocimiento explícito del carácter esencial-- del factor trabajo para la producción y reconoce su existen-- cia y heterogeneidad, por lo menos bajo cuatro formas múlti-- ples: El trabajo de ejecución directa; el de organización; -- el de dirección y conducción y el trabajo de invención o in-- novación. Reivindica, así, el papel del factor humano, como-- agente creador, en última instancia, de toda la riqueza ge-- nerada y revaloriza también el carácter eminentemente social del trabajo.

Se ha hecho evidente que la promoción del empleo no -- depende de una relación simplista con los niveles de inver-- sión, sino que las posibilidades de ocupación dependen tam--

bión de otras condicionates y variables, esencialmente de la magnitud y velocidad del incremento de la población, la dotación y capacidad de absorción de capital, el volúmen y características de los recursos humanos productivos, la amplitud y estructura del mercado interno y los parámetros del desarrollo tecnológico, entre los más importantes.

No se puede perder de vista las relaciones que existen del empleo con la población, la tecnología, la distribución del ingreso, la educación, la capacitación y la inversión.<sup>39</sup>

La insuficiencia crónica de empleos productivos no es un fenómeno marginal o pasajero: es la característica estructural de la sociedad. Es la definición misma del subdesarrollo, el desarrollo social, gravitan apenas sobre el 27% de nuestros compatriotas.

Estadísticamente, la población en edad de trabajar está compuesta por todas las personas mayores de 12 años, teóricamente, todas podrían obtener una ocupación productiva.

Por ejemplo, entre nosotros 37 millones de personas, esto es el 61% de la población, están en edad de trabajar de ellas, 10,5 millones ya participan en la actividad económica, así sea de un modo precario.

Para plantear de modo coherente objetivos, políticas e instrumentos en materia de empleo y para obtener la participación conciente de los sectores, es menester resolver antes ciertos prejuicios que se han venido arraigando en nuestra sociedad; algunos de ellos son los siguientes:

<sup>39</sup> Revista Mexicana del Trabajo, Tomo IV, No.1, Séptima Época, enero-marzo de 1974, México, D.F. Pág.73.

"Primero, la expansión demográfica y que, por lo tanto, en la reducción del ritmo de crecimiento de la población se encuentra el medio más eficaz para resolverlo. Semejante hipótesis olvida que toda la población que demandará trabajo en México hasta 1990, ya han nacido.

Segundo, que el problema del empleo se resuelve con -- sólo incrementar considerablemente el ritmo de crecimiento económico semejante afirmación es históricamente una falacia.

Tercero, que la adopción generalizada de formas preventivas de producción y de modelos tecnológicos de baja eficiencia y alta absorción directa de mano de obra, constituyen una solución viable al problema de la ocupación en países con abundante población y escaso capital. Semejante tragedia ignora la voluntad modernizadora de la sociedad mexicana y la fuerza que en ella concurren.

Cuarto, que sólo mediante la sustitución de nuestro sistema económico y político por otro que concentrara en el Estado la propiedad de los medios de producción, será posible alcanzar el pleno empleo. Quienes así piensan, carecen de verdadera conciencia histórica y se adhieren a espejismos cuyas consecuencias prácticas serían contrarias a la preservación de nuestra autonomía".<sup>40</sup>

Nuestro esquema social de desenvolvimiento propugna -- una profunda revalorización del papel estratégico de los recursos humanos.

En la teoría clásica y neoclásica de la economía, el -

<sup>40</sup> *Resena Laboral, Demografía y Empleo, Su papel en el desarrollo de México, Volúmen I, Segunda época No.1, enero, 1971, México, D.F. Págs. 60 a 63.*



empleo es simplemente una variable dependiente del nivel y volumen de la producción nacional. Pero en la política social de desarrollo de México lo que importa no es, ahora, la celeridad de nuestra expansión económica, sino fundamentalmente la equidad y la justicia.

La resolución del problema del empleo sólo puede plantearse dentro de un esquema de concertación de los grandes intereses nacionales legítimos. Requiere ineludiblemente, de la participación y la corresponsabilidad del gobierno, de los sectores y de la comunidad en su conjunto.

Incumbe al Estado formular las medidas, los estímulos y las acciones necesarias para evitar la existencia de los recursos productivos ociosos, cualquiera que fuera su naturaleza. Es su deber impedir el desempleo de la fuerza de trabajo y del acervo intelectual del país, así como cualquier forma de explotación irracional de los recursos patrimoniales de la nación en general. El Estado también debe, asegurar a todo individuo en edad y aptitud de trabajar, el acceso al empleo remunerado y productivo. El Derecho al Trabajo deberá constituir entonces un derecho social irrenunciable. Porque en el trabajo reside auténticamente la generación de la riqueza. Mediante su organización adecuada, se pueden generar fuentes de ocupación y nuevas oportunidades de empleo. Por ello, la finalidad de las empresas debe ser eminente social.

“ El problema del desempleo, ligado al de las inversiones, tendrá que afrontarse de una manera racional, no como una consideración de que el individuo sin empleo o subempleado lo esté por mala suerte o por incapacidad de lograr desa-

rollos personales, o de desarrollar un esfuerzo, o como un problema puramente personal, sino considerando que ese desempleo constituye un problema social y económico que es responsabilidad del gobierno y de los factores de la producción.

Aumentar el empleo de los recursos humanos, correlativamente el producto tendrá a crecer, siempre que se apliquen las medidas adecuadas para sostener una tasa de crecimiento de inversión perfeccionando al mismo tiempo su destino, tanto regional como sectorial.

Los objetivos de la política de ocupación se orientan, hacia la ampliación de las oportunidades de trabajo, pugnando por que los empleos sean permanentes y bien remunerados, con el propósito de dar ocupación productiva a los desempleados, corregir el subempleo y prever los incrementos demográficos.

El fortalecimiento de la inversión aumentando el volumen y la tasa de acumulación de capital físico y humano es indispensable para generar empleos.<sup>41</sup>

Frente a 25 millones de mexicanos en edad de trabajar, 10 millones carecen de empleo o desempeñan actividades marginales que no participan en la conformación del producto nacional bruto, mientras que cuatro por ciento que se encuentran en la cúspide de la pirámide de ingresos, constituye la clase privilegiada del país.

En 1976 a la fecha, el número de trabajadores al servicio del Estado creció de 786 mil a cerca de un millón, pero-

<sup>41</sup> Revista Mexicana del Trabajo, Hacia una Política de Recursos Humanos y Pleno Empleo, Volumen I, No. 1, Enero-marzo 1972, México, D.F. Pags. 15 y 16.

en este renglón la actividad del sector privado del país superó a la del propio Estado.

La cifra aproximada de los que carecen de empleo en el país son de 2.3 millones y más o menos 10 millones de subempleados, que se ocupan en lo que pueden y por temporadas.

La falta de oportunidades de trabajo y el subempleo — han llegado a niveles considerables en todo el país, desde la década de los sesentas, el modelo nacional de desarrollo económico, se ha mostrado incapaz de garantizar la generación de empleos permanentes y productivos que se requiere.

Las características del problema ocupacional son el rezago en la absorción de la demanda que se ha acumulado en los últimos años; la nueva demanda de oportunidades de trabajo para los jóvenes, el desempleo, la cesantía y la subocupación. Por esos motivos, la desocupación se ha convertido en el problema social más apremiante cuya solución es prioritaria para el país. Por todo lo anterior, el aparato gubernamental a fijado las prioridades nacionales de desarrollo tendientes a apoyar y reorientar la acción de la economía en el marco de la justicia social, contando con los recursos suficientes en el orden fiscal.

Con la política de los estímulos fiscales, que el gobierno ha instrumentado para que los industriales o empresarios inviertan en actividades prioritarias, propiciar la inversión y hacer posible la descentralización industrial; con la finalidad de fomentar el empleo a nivel nacional, inclusive se beneficia el sector privado, pues el Estado al incrementar el número de empleos y su gasto corriente, al mismo -

tiempo invierte en la creación de servicios, infraestructuras y renglones productivos que inciden en la generación del capital o en el fortalecimiento de éste.

Por tanto, creemos que los estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión en las actividades industriales, sí, incentivarán a los industriales o empresarios a la generación de empleos, haciendo realidad el derecho al trabajo y la justicia social.

## CONCLUSIONES.

1.- Luchar por obtener la ocupación plena en México, es objetivo fundamental del Derecho al Trabajo, consagrado en la Constitución General de la República como garantía social.

El Estado, con el propósito de fomentar el empleo y abatir el desempleo y subempleo en el país, ha concertado acciones tendientes a conjugar el sector capitalista con el sector no capitalista de nuestra economía.

2.- El Estado, ha creado un nuevo esquema de estímulos fiscales para el fomento de las actividades industriales, -- teniendo como propósitos estimular la inversión y a través -- de esto, aumentar el empleo, especialmente en actividades -- prioritarias, impulsar el desarrollo de la pequeña industria; propiciar una mayor utilización de la capacidad instalada; y promover un desarrollo regional más equilibrado.

El fomento al empleo, a través de los estímulos fiscales son instrumentos indirectos, para orientar y fomentar a la industria y la inversión en las actividades prioritarias.

3.- El nuevo esquema de estímulos que establece, el -- Plan Nacional de Desarrollo Industrial, sustituye, la dispersión existente en la industria. Supedita los instrumentos a los fines de la estrategia industrial. Está diseñado para -- influir expresamente en las decisiones de inversión y orientados hacia objetivos establecidos de antemano. Implanta reglas de aplicación general tendientes a eliminar la confusión y la arbitrariedad burocráticas, al abreviar los trámites y evitar la discrecionalidad administrativa, de manera -

que las empresas puedan contar con los apoyos necesarios al realizar las inversiones o al generar empleos.

Los estímulos fiscales, son un importante instrumento de apoyo para las actividades industriales que complementan otras medidas de fomento para la consecución de objetivos de política global.

Las nuevas disposiciones en materia de estímulos fiscales, han sido decretadas en lugar de las múltiples exenciones de impuestos específicos que se venían aplicando. Para su determinación se toman en cuenta únicamente dos elementos la inversión y el aumento del empleo. El crédito podrá utilizarse, en todo momento, para el pago de cualquier impuesto federal.

4.- La inversión en general, juega un papel muy importante en la generación de empleos a niveles muy variados de inversión. Así, como la utilización de la capacidad instalada.

La industria pequeña y mediana, es la que más ligada está al desarrollo del país, por lo que deben de aprovechar los incentivos con que cuentan para impulsar su crecimiento para que a través de los cuales, se pueda responder a una mayor creación de fuentes de empleo.

Por pequeña empresa, debe entenderse aquella cuya inversión en activos fijos es menor a 200 veces el salario mínimo anual vigente en el Distrito Federal. En la actualidad esta cifra asciende a 10 millones de pesos, aproximadamente.

5.- En cuanto a las personas a otorgarse los créditos contra impuestos federales son: Personas físicas o morales

de nacionalidad mexicana que realicen inversiones en empresas industriales, establezcan turnos adicionales de trabajo o adquieran maquinaria y equipo fabricados en el país. El crédito fiscal se hará constar en un Certificado de Promoción Fiscal que expedirá la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

6.- Los créditos fiscales se otorgarán con base en:

I. El monto de la inversión que se realice en activos-fijos.

II. El volumen de empleo generado con motivo de dicha inversión u originado por establecimiento de turnos adicionales de trabajo.

III. El valor de la maquinaria y equipo adquirido que sea de fabricación nacional.

El porcentaje de crédito a concederse es variable en razón de la zona o región y actividad a realizarse.

El 54% de la población económicamente activa está subempleada o desempleada. Según cifras del Programa Nacional de Empleo, hay 3 millones de personas subempleadas, un millón 400 mil desempleados encubiertos y casi 300 mil sin trabajo o ingreso de ninguna especie. Hay así mismo, una demanda de 300 mil empleos nuevos cada año, además de los rezagados. En total, para 1962 habrá, entre nuevos y rezagados, una demanda de 12 millones 600 mil empleos y el más reciente instrumento que es el Plan Global sólo prevé la creación de 2 millones 500 mil empleos. Por lo tanto, los 10 millones de personas desocupadas u ocupadas por temporadas son las que seguirán esperando un empleo permanente y productivo.

Lógicamente, no es posible en tres años, solucionar -- integralmente el problema del desempleo. Es un problema que se debe a la falta de suficiente formación de capital en la economía, insuficiente en relación al incremento demográfico.

7.- Por lo tanto, es necesario si se quiere abatir realmente el desempleo en México, crear anualmente más de un millón de empleos, cuyos verdaderos frutos se sentirán dentro de 10 ó 15 años. Para ello, se deben tomar medidas como: la contención de la migración rural urbana a base de elevar la ocupación en el campo y hacer atractiva la vida mediante servicios adecuados.

Incrementar la generación de empleos por el aparato productivo urbano.

Adecuar la estructura de la oferta de la mano de obra a las demandas reales de los sectores productivos a las capacidades de inversión.

Estructurar unidades productivas con tecnologías intensivas de mano de obra.

De otra manera, el Dirección al Trabajo, sería disposición meramente declarativa. Tampoco tiene sentido la capacitación si no hay fuentes de trabajo. Como no lo tendría el capacitar si no hay más empleos.

8.- En consecuencia, la solución del problema del desempleo, podrá encontrarse en la utilización racional de los recursos renovables y no renovables, haciendo posible el desarrollo simultáneo de todas las actividades productivas. -- Llámese industria, turismo, agricultura, energéticos etc. es



- 111 -

decir fomentando el aprovechamiento de todos los recursos --  
disponibles.

**LOS ESTIMULOS FISCALES PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO Y LA INVERSION EN LAS ACTIVIDADES INDUSTRIALES.**

**CAPITULO PRIMERO.**

**FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTIMULOS FISCALES**

- A).- Artículo 31 fracción IV, constitucional en relación al artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación
- B).- Artículo 28 Constitucional, relativo a la exención de impuestos a título de protección a la industria
  - a).- Objetivo extrafiscal del tributo.
- C).- Artículo 123 Constitucional párrafo inicial, --  
Derecho al Trabajo
  - a).- El empleo como objetivo del desarrollo económico
  - b).- Política de empleo en México
  - D).- Justificación constitucional del fomento al empleo.

**CAPITULO SEGUNDO.**

**LOS ESTIMULOS FISCALES PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO Y LA INVERSION EN LAS ACTIVIDADES INDUSTRIALES: ( D.O. 6 de marzo de 1979 ).**

- A).- Antecedentes de los incentivos fiscales
- B).- Exposición de motivos
- C).- Los estímulos fiscales
- D).- Objetivos
- E).- Desconcentración de las actividades industriales.

**CAPITULO TERCERO.**

**SUJETOS DE LOS ESTIMULOS FISCALES**

- A).- Porcentaje de otorgamiento de estímulos fiscales a empresas industriales destinadas a iniciar o ampliar una actividad industrial prioritaria
- B).- Requisitos para gozar de los estímulos fiscales
- C).- Contenido del Certificado de Promoción Fiscal
- D).- Infracciones por incumplimiento de los estímulos fiscales.

CAPITULO CUARTO.

LOS ESTIMULOS FISCALES PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO

A).- Serán verdaderos incentivos para los industriales ?

B).- Fomentarán realmente la inversión para la --  
instalación o ampliación de nuevas industrias ?

C).- Los industriales deben cumplir con el obje--  
tivo de crear empleos ?

D).- Generarán realmente empleo ?.

CONCLUSIONES. - - - - -

BIBLIOGRAFIA. - - - - -

B I B L I O G R A F I A.

- BURGOA IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano México, 1973.
- BURGOA IGNACIO. Las Garantías Individuales. México, D.F. 1954.
- CONSEJO TÉCNICO DE ECONOMISTAS. Nuestro Proteccionismo Industrial, Análisis Crítico. México, 1969.
- CHALLIS A, HALL, J.R. Política Fiscal y Crecimiento Estable. Ediciones Deusto.
- DE LA GARZA, SERGIO P. Derecho Financiero Mexicano. México, 1976.
- FLORES ZAVALA ERNESTO. Elementos de Finanzas -- Públicas Mexicanas. México, 1975.
- HANSEN ALVIN H. Política Fiscal y Ciclo Económico. México, 1973.
- MARTINEZ DE NAVARRETE, IFIGENIA. Los Incentivos Fiscales y el Desarrollo Económico de México, Coyoacán, D.F. 1966.
- MARTINEZ DE NAVARRETE, IFIGENIA. Política Fiscal de México, Escuela Nacional de Economía, Manuales Universitarios, México, 1964.
- ROMERO KOLBECK, VICTOR L. URQUIDI. La Exención Fiscal en el Distrito Federal como instrumento de atracción de industrias. México, 1952.
- REVISTA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. El Empleo --- como Objetivo del desarrollo Económico, volumen LXIV, 1961.
- REVISTA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Como promover el empleo en una economía con excedente de --- mano de obra, volumen 87, no. 4, abril 1973, --- Ginebra Suiza.

REVISTA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Política de empleo, Programas de urgencia para la creación de empleos, volumen 89, no.1, enero 1974 Ginebra Suiza.

REVISTA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Papel de los impuestos y subvenciones de mano de obra en la promoción del empleo en los países en vías de desarrollo, volumen 83, no. 4, abril 1971, Ginebra Suiza.

REVISTA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, En busca de una síntesis del crecimiento económico y de la justicia social, volumen 80, No.5, noviembre 1969. Ginebra Suiza.

INVESTIGACION ECONOMICA . Trabajo productivo y valoración del capital, volumen XXXV, No.138-abril - junio 1976, México, D.F.

REVISTA MEXICANA DEL TRABAJO. Hacia una política de recursos humanos y pleno empleo, No. 1, -- enero - marzo 1972, México, D.F.

PENSAMIENTO POLITICO. Organización del empleo y la producción para el desarrollo social, Vol-  
XXIII, No. 89, septiembre 1976, México, D.F.

REVISTA MEXICANA DEL TRABAJO. Algunos aspectos-- de la problemática de la tecnología y el empleo, tomo II, No.1, enero-marzo 1972, México, D.F.

COMERCIO EXTERIOR . Fundamento y requisitos de una política de creación de empleo en los países en vías de desarrollo, Volumen 25, No.12, diciembre 1975, México, D.F.

CIENCIA Y DESARROLLO. Política de empleo en México, Volumen 1, No.3, julio - agosto 1975, -- México, D.F.

COMERCIO EXTERIOR. El sector de bienes de capital en México, Volumen XXIII, No.1, enero --- 1973, México, D.F.

- INVESTIGACION FISCAL.** Incentivos al desarrollo del capital y política tributaria, No. 54, --- junio 1970, México, D.F.
- REVISTA MEXICANA DEL TRABAJO.** Tomo IV, No. 1, 7a. Época, enero - marzo 1974, México, D.F.
- REVISTA LABORAL.** Demografía y empleo, su papel en el desarrollo de México, Voldmen I, 2a. época, No. 1, enero 1977, México, D.F.
- REVISTA DE INVESTIGACION FISCAL.** Incentivos tributarios para el desarrollo industrial de --- América Latina, No. 29, mayo de 1968.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO INDUSTRIAL, 1979 - - 1982,** Voldmenes I y II, Secretaría de Patri-- monio y Fomento Industrial, México, 1979.
- TENA RAMIREZ, FELIPE.** Derecho Constitucional, -- Editorial Porrúa, S.A. México, 1944.
- ENCICLOPEDIA ESPASA - CALPE.** Tomo XV.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-- canos.
- Código Fiscal de la Federación.
- Decreto que establece los estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión en las - actividades industriales; publicado en el Diario Oficial, el 6 de marzo de 1979.
- Decreto por el que se establecen zonas geográficas para la ejecución del programa de estímulos fiscales para la Desconcentración territorial de las actividades industriales, publicado en el Diario Oficial de 2 de febrero de 1979.
- Decreto mediante el cual el Ejecutivo Federal -- otorgará estímulos a las empresas que lleven a cabo nuevas instalaciones industriales, Diario Oficial del 29 de diciembre de 1978.

Decreto que reforma y adiciona el que establece los Estímulos para el Fomento del Empleo y la Inversión en las Actividades Industriales. Publicado en el Diario Oficial del 11 de junio de 1931.

Acuerdo que establece las actividades industriales prioritarias, Diario Oficial de 9 de marzo de 1979.

Acuerdo que fija las reglas de aplicación del -- Decreto que establece los estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión en las actividades industriales, Diario Oficial de 27 de junio de 1979.

Acuerdo que señala la maquinaria y equipo cuya adquisición dará lugar al estímulo previsto en el artículo 9o. del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de marzo de 1979, y el nombre de sus fabricantes registrados. Diario Oficial del 28 de junio de 1979.

LEY DE INDUSTRIAS NUEVAS Y NECESARIAS. Diario Oficial del 4 de enero de 1955.

Ley de Monopolios, Constitución Política Mexicana, Ediciones Andrade.

Nueva Ley Federal del Trabajo, 39 Edición, Editorial Porrúa, S.A. 1979.

Oficio Circular No. 401-CRC-21717, en el cual se giran instrucciones relativas a Certificados de Promoción Fiscal. Publicado en el Diario Oficial de 9 de marzo de 1981.

