COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

PROVISIONAL
CEPAL/MEX/SDE/18
Mayo de 1979

CONSIDERACIONES SOBRE ESTIMULOS PARA EL EMPLEO*

---

* Documento elaborado por el Sr. Federico J. Herschel, Experto Regional en Financiamiento del Desarrollo del Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo (DCTD) de las Naciones Unidas, adscrito a la Subsede de la CEPAL en México. Las opiniones en él expresadas son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las del DCTD o de la CEPAL.

INDICE

/NOTA

NOTA

El presente documento se elaboró a solicitud de la Dirección de Empleo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social de México.

/1. Introducción

1. Introducción

a) Los casos de desocupación

Durante mucho tiempo se consideró que la formación de capital era el factor básico para alcanzar un crecimiento del producto y también del empleo. Sin embargo, la experiencia de muchos países ha demostrado que aunque el crecimiento del producto ha alcanzado tasas de incremento aceptables no ha ocurrido lo mismo con el empleo. El objetivo del empleo está además, estrechamente relacionado con el objetivo de una mejor distribución del ingreso, ya que las personas desocupadas o subocupadas pertenecen normalmente a los deciles más bajos en la distribución del ingreso. Como el desarrollo económico en un sentido amplio no sólo comprende el crecimiento del producto sino también su distribución, se está dando creciente atención al aumento del empleo como una forma de mejorar la distribución del ingreso.

Existen distintas situaciones de desempleo. La primera sería la keynesiana en que existe desocupación en ambos factores de la producción (mano de obra y capital). Esta situación puede existir en los países en desarrollo, especialmente cuanto mayor sea su grado de industrialización, aunque típicamente ha sido un fenómeno de los países desarrollados. Hay sin embargo, una situación particular de los países en desarrollo, en que la existencia de una elevada capacidad industrial no empleada constituye un grave problema. Un estado de cosas como el descrito ha sido caracterizado como "casi keynesiano" al ser una de las notas distintivas la coexistencia de mano de obra y capital desocupados o subocupados. A diferencia de la desocupación típicamente keynesiana, que es de corto plazo, en el caso de los países subdesarrollados, se trata en cambio de una situación casi permanente; otra diferencia radica en la restricción en la disponibilidad de divisas que suele afectar a estas economías. Por ello, si bien

/se requiere

se requiere una demanda adicional, una política expansiva puede chocar con un problema serio de la balanza de pagos, en virtud de los requisitos de importación generados.

Otro caso de desempleo es el de un producto marginal igual o cercano a cero. Se trata en otras palabras del desempleo disfrazado. En esta situación el pleno empleo sólo es posible si una parte sustancial de la población económicamente activa está económicamente improductiva. Aunque ésta no es una situación ideal, especialmente desde el punto de vista del crecimiento, es preferible a la desocupación abierta, desde el punto de vista económico y social.

Finalmente se tiene el caso que interesa particularmente para las opciones tributarias que aquí se presentan: se trata de una situación en que el mayor empleo se logra a costa de un mayor producto o por lo menos que existe un trade off entre mayor uso de capital y de mano de obra.

En términos generales para la última eventualidad, una mayor ocupación puede lograrse por las siguientes vías:

1) Mediante medidas generales que tienen por resultado hacer que la utilización del equipo sea menos atractiva que la de mano de obra para el productor.

2) Mediante disposiciones de las que resultan que la utilización de procesos intensivos de capital sea menos atractiva que las impresiones en bienes de capital que requieran un uso intensivo de mano de obra.

3) Otra posibilidad consiste en modificar la estructura de la demanda de modo tal que productos cuya elaboración requiera de tecnologías intensivas de capital lleguen a ser menos atractivos que los productos más intensivos de mano de obra. Frecuentemente se ha sostenido que una redistribución del ingreso a favor de las clases de menores ingresos puede ser un instrumento para lograr una demanda mayor de productos más intensivos de mano de obra.

Los sectores en los cuales la aplicación de medidas a favor de técnicas más intensivas en mano de obra debe examinarse con especial cuidado son aquellas ramas en que existe competencia internacional, o sea los que son materia del comercio internacional, en la sustitución de importaciones

/para evitar

para evitar a largo plazo una industria de costos elevados para el consumidor nacional, pero especialmente en las industrias de exportación en las cuales la competencia extranjera puede implicar un menor ingreso a corto plazo.

b) Consideración de otros factores y de las características de los subsidios e impuestos

La política tributaria es sólo uno de los instrumentos de la política económica. Ello implica que las otras herramientas deben tender a contribuir al objetivo señalado. Tratar el instrumental tributario no implica suponer que sea el más eficiente. Así, frecuentemente se ha sostenido que la acción en materia de gastos puede ser más efectiva.

Los impuestos y subsidios tienen cada uno una incidencia o sea que debe determinarse en cada caso la persona que en definitiva paga un impuesto o recibe un subsidio.

En caso de que se parta de la hipótesis de que la carga tributaria global se mantiene sin variar, tanto un impuesto como un subsidio requiere que se sustituyan los ingresos perdidos o ganados. En general, la primera alternativa es la más importante considerando el déficit fiscal que existe en la mayoría de los países en desarrollo de América Latina. Dicho de otro modo, en este caso se presenta un problema del costo de financiamiento que de algún modo debe ser cubierto.

La esencia de las medidas tributarias que se comentarán consiste en alguna forma de modificar los precios relativos entre capital y mano de obra. Antes de entrar a un examen de las formas existentes de realizar este objetivo puede señalarse que las distintas formas de influir en la relación mano de obra/capital tiene las siguientes consecuencias: el efecto de sustitución que nos indica el aumento de la ocupación en respuesta con el costo de los salarios por la reducción de impuestos o el pago de subsidios. El resultado que se logra depende de la elasticidad de demanda por mano de obra (determinado por la elasticidad de sustitución entre mano de obra y otros factores) y de la elasticidad salario de la

/oferta

oferta de trabajo. Cuanto mayor fuese el valor absoluto de las elasticidades, mayor será el aumento de la ocupación (mayor será la reducción de otros insumos).

El efecto escala consiste en el aumento de la ocupación que es el resultado de la expansión del producto determinado por el menor costo de la mano de obra. En la medida que las empresas trasladan el subsidio (en un sentido amplio en la forma de menores precios de los productos) habrá un crecimiento de la demanda por el crecimiento del producto; esto a su vez podrá determinar una mayor demanda derivada para todos los insumos incluyendo mano de obra. Así, el efecto escala depende de la elasticidad precio para la demanda del producto y de la elasticidad de la demanda para insumos con respecto al producto, limitada por la elasticidad de oferta del insumo de factor.

Se pueden producir posteriormente otros efectos de repercusión por las relaciones interindustriales y el multiplicador pero éstas son de más difícil determinación previa.

2. Clasificación de las medidas

Un subsidio (o reducción de impuestos) en principio puede beneficiar a toda la fuerza de trabajo (subsidio general) o puede afectar sólo aquella parte de la fuerza de trabajo que de otro modo estaría desocupada. En ambos casos la medida puede aplicarse a la economía en su conjunto (universal) o limitarse a empleadores o empleados según ciertas características particulares: determinadas industrias, regiones, características demográficas u otras. En principio puede tratarse de una medida permanente o ser limitada por un período fijo.

Como se trata del estímulo aplicado en México, se aludirá fundamentalmente de los incentivos a la inversión.

Como una primera aproximación puede afirmarse que en general existe una relación de complementariedad entre capital y mano de obra. Dicho de otro modo puede preguntarse si es posible promover el uso de mano de obra sin la aplicación de algún capital. Se podría pensar en el caso de

/capacidad

capacidad excedente de la mano de obra; sin embargo aquí también hay inversión de capital si bien ésta precede al posible aumento del empleo a la mano de obra.

Se debe recordar aquí que se han indicado varios casos en que existe una alternativa ante el uso de capital (cantidad del mismo) y el de la mano de obra.

Los incentivos a la inversión al causar, en principio, un crecimiento del producto deberían también absorber mano de obra; sin embargo, en la práctica, el aumento de la fuerza de trabajo ha sido reducido como lo demuestra, por ejemplo, la experiencia del Ecuador, el Brasil y Colombia. En realidad, hay que agregar aquí que en general ha sido materia de discusión si los incentivos siquiera logran una mayor inversión. De todos modos si se partiera del supuesto de que hay una influencia de los incentivos sobre la inversión, lo que de todos modos es más probable si se trata de influir en la estructura de las inversiones, sería conveniente desde la óptica que aquí interesa reducir el beneficio de los incentivos a ramas que en principio utilicen tecnologías menos intensas en mano de obra.

También es posible otorgar los beneficios en base al análisis de proyectos individuales y no en forma automática.

Una forma más elaborada tendría en cuenta la intensidad aplicando una relación progresiva según el número de personas empleadas y en este caso que se ejemplificaran según el monto de la inversión requerida para dar ocupación a una persona. Este método podría tomar la siguiente forma:

Nueva inversión por empleado (pesos)	Deducción desgravación por inversión (%)
1 a 4 999	40
5 000 a 9 999	35
10 000 a 19 999	30
20 000 a 29 999	25
30 000 a 39 999	20
40 000 a 59 999	15
60 000 a 99 999	10
más de 100 000	5

/Podrían

Podrían presentarse algunas dificultades, así por ejemplo, la relación podría ser distorsionada por el uso de empleados u obreros que no trabajan todo el tiempo. Por otra parte, hay que tener en cuenta el período de maduración como consecuencia del cual el empleo no se producirá en el mismo año sino con posterioridad.

Existe considerable duda acerca del resultado de esta clase de exenciones especiales para inversión por si se quisiera modificar la relación capital-trabajo en una nueva empresa que probablemente ya tendrán su tecnología elegida con base en una serie de razones entre las cuales la desgravación no es necesariamente la más importante. En cambio, se ha sostenido en general que esta clase de desgravaciones puede atraer empresas menos intensivas de capital, en las cuales la tecnología desempeña un papel de menor significación o sea en general empresas de menor tamaño.

En algunos países se han introducido esta clase de estímulos a la mano de obra dentro de incentivos (deducciones o subsidios a la inversión) variando la deducción, desgravación (allowance) o crédito, es decir franquicias que funcionan en adición a la amortización o depreciación normal, según el empleo provisto o exigiendo un mínimo de ocupación. Un ejemplo se encuentra en la legislación sudafricana y en la del Canadá, en este último país, además de los subsidios al capital para el estímulo regional se conceden 5 000 dólares canadienses por cada puesto creado, pero los subsidios totales concedidos no pueden superar 30 000 dólares canadienses por cada puesto, hasta totalizar 12 millones de dólares canadienses como máximo o la mitad del capital empleado, aplicando la que fuese menor. En las leyes de estímulo para el desarrollo industrial en Barbados, los productos declarados aprobados deben ser de beneficio para el país en lo que respecta al empleo creado, tanto en números como en salarios brutos.

/3. Las disposiciones

3. Las disposiciones de estímulo al empleo en México

Como lo ha destacado el Secretario de Hacienda y Crédito Público en la exposición de motivos de la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal de 1979, "los estímulos fiscales se conciben como parte integrante de las políticas hacendaria y económica". En consecuencia, sus enfoques han de estar insertos y ser coherentes con la estrategia general de desarrollo... Desde un punto de vista conceptual se viene adelantando en varias reformas al sistema vigente de estímulos, a fin de acrecentar su impacto en el cumplimiento de objetivos como el fomento a la inversión y al empleo...[1/]

De conformidad con los mencionados principios generales se expidió el 5 de marzo del corriente año el decreto que establece los estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión. Además de contemplar específicamente la protección a las industrias prioritarias (véase el acuerdo de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial del 7 de marzo de 1979), y la descentralización de la planta industrial (decreto del 31 de enero de 1979), en los considerandos se hacen las siguientes referencias al problema del empleo.

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 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...

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

1/ Húmerica, No. 49, noviembre de 1978, Pág. 71

/de empleo,

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

Se analizarán ahora cada uno de los estímulos, pero cabe destacar nuevamente que existe un ordenamiento prioritario en dos categorías conforme al tipo de industrias de que se trate y según la ubicación de las inversiones.

a) Fomento de industrias de capital

El artículo 9 del decreto que establece los estímulos indica que "La adquisición de maquinaria y equipos nuevos de producción nacional que formen parte del activo fijo de las empresas, destinadas al desarrollo de cualquier actividad económica en el territorio nacional, dará lugar a un crédito contra impuestos federales equivalentes al 5% del valor de adquisición de dichos bienes". La Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial señalará la maquinaría y equipo cuya adquisición dará lugar al estímulo y el nombre de sus fabricantes registrados mediante listas que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

En cuanto a la justificación de este gravamen parece que existen muchos argumentos a su favor. Cuando se habla de modificar los precios relativos de capital y mano de obra, se supone que la elección debe referirse esencialmente a capital importado ya que la producción nacional de dichos bienes crea ocupación que en algunos casos puede ser importante.[2/] Por esta razón se ha sugerido algunas veces gravar la importación de bienes de capital o por lo menos disminuir las reducciones que la benefician.[3/]

2/ Peter A. Cornelisse con base en una muestra indica los sectores maquinaria y equipo de transporte entre los que utilizan una relativamente elevada proporción de mano de obra por unidad. ("The relation between Investment and the Creation of Employment in Socioeconomic Development" en Journal of Development Planning, No. 12, UN.E.28-II)

3/ OEA-BID, Reforma tributaria como instrumento del desarrollo, III Conferencia Interamericana sobre Tributación, Washington, marzo 1973, pp. 285 y 321.

/Parece más

Parece más conveniente desgravar la producción nacional en lugar de imponer más fuertemente la importación, ya que el mismo interesado se presentará para acogerse a los beneficios y recibirá un certificado de promoción que pueda utilizar para el pago de impuestos; sin por ahora que sigue subsistiendo la protección arancelaria a la importación de bienes de capital salvo casos de excepción[4/] y no sería prudente suprimirla, dada la estructura productiva actual.

Se sobreentiende que el 5% de beneficios a calcular sobre el valor de adquisición de bienes de capital nacional, se computarán además de los porcentajes generales de estímulos introducidos en el artículo 6o. cuando conciernen ambas circunstancias. Esta duda debería ser aclarada específicamente en el reglamento o decreto de operación.

b) Fomento de la pequeña industria

Conforme al artículo 7o. del decreto "La realización de inversiones en empresas caracterizadas 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 anterior, 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 IIIA.

La zona IIIA, llamada área de crecimiento controlado, está integrada por el Distrito Federal y varios municipios, todos del Estado de México, Acolman, Amecameca, Cocotitlán, Ecatepec, etc., más el municipio de Tizayuca del Estado de Hidalgo; por su parte la zona III

4/ Así, en agosto de 1975 se introdujo un subsidio de hasta 75% para la importación de maquinaria y equipo con destino a la producción de bienes de capital, y a la exportación de productos manufacturados (estudio conjunto Nacional Financiera-Comisión Económica para América Latina) Cf. "El Mercado de Valores", Semanario de Nacional Financiera, S.A. (NAFINSA), año XXXVII, suplemento al número 28 de 1977.

/--área de

--área de consolidación-- está integrada por varios municipios de los Estados de Hidalgo (Cuautepec, Pachuca, etc.), y de México (Atizapán, Morelos, Tianguistengo, etc.), de Morelos (Cuautla, Cuernavaca, Tepoztlán, etc.), de Puebla (Puebla, etc.) y Tlaxcala.[5/]

Por su parte, el decreto que establece los estímulos define como 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".

Al haber establecido en el decreto el valor de adquisición se pueden dar diferencias entre empresas según el año en que se hubiera realizado la incorporación de los bienes. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el proceso inflacionario ha sido mucho menor en México que en una serie de países de América Latina. Por otra parte, hubiera sido difícil encontrar otra base que fuera de rápida aplicación, requisito especialmente necesario en el caso de pequeñas empresas.

Conforme al decreto de base "cuando diversas empresas caracterizadas como pequeña industria, pertenezcan 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 de este decreto como una sola empresa."

"El objetivo fundamental de las disposiciones relativas al conjunto económico consiste en el deseo de evitar la fragmentación de las empresas con la finalidad de aprovechar el crédito de 25% que es mayor que en el caso de las demás empresas. Aun cuando este propósito está plenamente justificado, en general la experiencia de otros países ha demostrado que la determinación del conjunto económico resulta difícil cuando se trata de empresas formadas por acciones al portador.

"El estímulo de la pequeña empresa, como lo ha destacado el Secretario de Hacienda y Crédito Público, además de estimular el empleo,

5/ Véase, Decreto por el que se establecen zonas geográficas para la ejecución del Programa de Estímulos...

/tiene la

tiene la ventaja de generar divisas, distribuir ampliamente la propiedad del capital y asociarse a la economía básica de la región en la que opera".[6/]

Puede afirmarse que --ceteris paribus-- el fomento de las pequeñas o medianas empresas contribuye como estímulo adicional a los sectores que son intensivos de mano de obra y que por lo tanto, requieren menos capital, y dentro de una determinada rama estimulan también las industrias más intensivas de mano de obra.

A diferencia del estímulo general se entiende que de acuerdo con el artículo 7o, si bien hay limitaciones en el orden regional, el porcentaje fijado para las pequeñas industrias, se aplica para cualquier industria, siempre y cuando pertenezcan a las categorías I y II.

c) Estímulos generales

Aun cuando --con excepción de los casos citados anteriormente-- en la mayoría de los países los estímulos se aplican sólo al aumento de la ocupación;[7/] en el decreto mexicano existen fundamentalmente dos sistemas: a) incentivos para inversiones con la posibilidad complementaria de contar con un crédito por aumento significativo del empleo, y b) un incentivo independiente por aumento del empleo si se lo realiza mediante el aumento de turnos de trabajo.

En ambos casos se aplicarían, en principio las disposiciones generales acerca del carácter prioritario de las actividades industriales indicadas en el decreto del 7 de marzo y de acuerdo con la ubicación de las inversiones. Sin embargo, parece surgir del decreto base, que en el caso del empleo --a diferencia de las inversiones-- no existe distinción por categorías. En efecto, en el caso de las inversiones se han fijado los siguientes créditos:

6/ Véase también C. Cosciani, "Fiscal Policies for Employment Promotion", OIT, en Fiscal Measures for Employment Promotion in Developing Countries, Ginebra, p. 136; el cual se refiere al efecto de dominación de las grandes empresas.

7/ Cf. George F. Kojsits, "Wage Subsidies and Employment: An Analysis of the French Experience," Staff Papers, Vol. 25, No. 3, septiembre de 1978; que comenta la legislación vigente en Francia, la República Federal de Alemania, Reino Unido y los Estados Unidos.

/Cuadro

Cuadro

Actividad industrial prioritaria	Ubicación de inversiones	Porcentaje de estímulo
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

Fuente: Diario Oficial, Tomo CCCLIII, No. 4, 6 de marzo, 1979.

Conforme al artículo 5o. del decreto base "los estímulos fiscales que establece este decreto consisten en créditos contra impuestos federales que se harán constar en Certificados de Promoción Fiscal que expedirá la Secretaría de Hacienda y Crédito Público". El contribuyente tiene, pues, la opción de utilizar los certificados de promoción en pago de cualquiera de los impuestos federales. Según la Ley de Ingresos de la Federación de 1979, serían gravámenes federales los siguientes: impuesto sobre la renta, impuestos relacionados con la explotación de recursos naturales, impuestos a las industrias y sobre la producción y comercio, impuesto federal sobre ingresos mercantiles, impuesto de timbre, etc. 8/

En el decreto base prevé situaciones no contempladas en el mismo, que se contemplarán en disposiciones especiales; el artículo 4 en

8/ Verificar. Según la Ley de Coordinación Federal, artículo 3. En todos los casos en que este artículo menciona "recaudación federal", se entenderá exclusivamente la que se obtenga por impuestos federales cuyo origen por entidades sea plenamente identificable. No se considerará identificable el origen por entidades al de los impuestos al comercio.

/efecto

efecto establece lo siguiente: "Las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana podrán gozar de los estímulos fiscales, cuando realicen algunas de las situaciones previstas en este decreto, como generadoras de los mismos y cumplan con los requisitos exigidos para su otorgamiento y aplicación por el propio decreto y sus reglas de aplicación". Al contar con esta clase de instrumentos se le da una considerable flexibilidad al manejo concreto de las disposiciones.

Como existen dos situaciones diferentes para los estímulos es pertinente analizar algo más cada uno de ellos. El primer caso se refiere a los nuevos empleos generados con motivo de las inversiones señaladas en el artículo 6.

Tanto para esta clase de créditos, como para la otra categoría, dichos créditos equivalen al 20% del salario mínimo general anual de la zona económica correspondiente, multiplicado por el número de empleos generados directamente por la inversión. Este estímulo se otorgará durante dos años y su monto se calculará sobre una base anual. Haciendo cálculos aproximados que no contemplan la posibilidad de que los sueldos a pagar superen el mínimo, la actualización de los costos que en realidad deberían practicarse, y la reducción de la depreciación (artículo 16 que se comentará posteriormente), como estimación aproximada se llega a la conclusión de que el crédito por sueldos, a lo sumo es igual al que se aplica a las inversiones cuando la duración de las inversiones fuese igual a dos años y, el porcentaje de 20% para períodos más largos, el crédito por mayor empleo será siempre menor, pues si se considera la inversión y la ocupación para igual período, como corresponde, y dicho período fuera mayor que dos años, el crédito por inversiones y por lo tanto la modificación de los precios relativos favorece a éstas en contra de una mayor ocupación. En efecto, si se trata de una inversión con una duración de 10 años, el porcentaje de estímulo que se determina para dicho factor de la producción se aplica sobre el costo total del bien; en cambio, si la ocupación

/se mantiene

se mantiene por igual período (en este caso 10 años), al aplicar el beneficio por dos años equivale a un estímulo que sólo rige con respecto al 40% del valor total. Dicho de otro modo, este estímulo varía según la duración de la inversión. En caso de la deducción del 10% por inversiones, el período en que equivalen ambas deducciones sería de cuatro años. Las consideraciones anteriores muestran que, salvo casos de excepción, el estímulo al empleo en este caso aparentemente no estaría favoreciendo un mayor empleo, ya que de ser correctas nuestras estimaciones se trataría más bien de un beneficio adicional de la inversión.

La otra situación, en principio, sí es susceptible de aumentar la ocupación. Nuevamente se trata de una circunstancia en que capital y mano de obra son complementarias, pero el capital necesario ya preexiste, pero no se utiliza plenamente, situación que es bastante frecuente en países en desarrollo.[9/] Esta situación de capacidad sin utilizar del equipo de capital claramente permite lograr un aumento de empleo.

En general, examinando los casos contemplados en el decreto base, parecería que se ha querido evitar situaciones en que haya un trade-off --entre mano de obra y capital--, salvo el caso de las empresas pequeñas en que puede suponerse que en general emplean una técnica menos intensiva de capital. Al no haber contemplado, en general, casos de estímulo de mano de obra sin

9/ Véase, Daniel M. Schydlowsky Capital Utilization, Growth, Employment and Bop and Price Stabilization, trabajo presentado en la Conferencia sobre Planificación y Política Macroeconómica en el Corto Plazo en América Latina, organizada por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), el Ministerio de Planificación y Desarrollo Económico de Panamá y el National Bureau of Economic Research, Isla Contadora, Panamá del 31 de octubre al 2 de noviembre de 1975 y Derek T. Healy, "Development Policy: New Thinking About an Interpretation" en Journal of Economic Literature, volumen X, número 3, septiembre de 1972.

/el capital

el capital complementario parecería también, se ha supuesto --salvo en empresas pequeñas--, que las técnicas de mano de obra intensivas son menos productivas y en consecuencia se ha querido evitar que el mayor empleo se de a costa de la productividad.[10/] Con todo existe la probabilidad de que en disposiciones posteriores se tengan en cuenta algunas de estas situaciones. Tampoco se ha contemplado expresamente la posibilidad de lograr una mayor ocupación en un turno, es decir, casos en que ni siquiera se trabaja plénamente en turno completo. Por supuesto existe la posibilidad de que posteriormente se tenga en cuenta esta eventualidad.

Volviendo a los estímulos para inversiones, en cierto modo, llama la atención el haber fijado idénticos porcentajes de estímulo para edificios y maquinaria,[11/] ya que el período de la depreciaicón suele ser mayor para el primer grupo de bienes y, por lo tanto, menor su costo anual. Por otra parte, cabe destacar que la industria de la construcción es esencialmente mano de obra intensiva, y se justifica, por tanto, un mayor estímulo, en este caso mediante créditos a favor del adquirente.

Quedan varias situaciones sin especificar, para lo cual se emitirán reglas de aplicación. Así, en el artículo 10, se indica que las reglas de aplicación de este decreto, señalarán el procedimiento para calcular el monto de la inversión beneficiada, el que no incluirá el impuesto de importación y los demás que se trasladen en forma expresa, e indicarán las características que deberán reunir las inversiones en edificios, instalaciones y maquinaria y equipo.

10/ Para un enfoque similar, véase M. Kabaj, "El trabajo en turnos y la expansión del empleo", Revista internacional de trabajo volumen 78, número 3, enero de 1965.

11/ Véase el artículo 10 del decreto base que establece que: "Para el otorgamiento de estímulos fiscales, se entenderá por inversión, la que se realice a partir de la vigencia de este decreto, para la construcción de edificios e instalaciones y la adquisición de maquinarias y equipos nuevos, directamente relacionados con el proceso productivo".

/Las Secretarías

Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Patrimonio y Fomento Industrial, tendrán además la facultad de conceder estímulos no expresamente previstos en la ley.[12/]

Se han establecido otras condiciones que relacionan las disposiciones del Certificado de Promoción Fiscal (CEPROFI) con otras regulaciones en vigor.[13/]

12/ Artículo 11. Los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Patrimonio y Fomento Industrial, podrán expedir conjuntamente resoluciones de carácter general, a través de las cuales se concedan estímulos fiscales respecto de las situaciones y en los porcentajes previstos en el decreto a las personas mencionadas en el artículo 4 (personas físicas o morales de nacionalidad mexicana), que desarrollen una actividad industrial específica, que por razones de utilidad nacional convenga estimular, y que por sus características propias requieran ubicarse en lugares determinados, excepto en la Zona III-A.

13/ Artículo 12. Las personas mencionadas en el artículo 4 deberán reunir los requisitos siguientes:
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 la Ley sobre el Registro de Transferencia de Tecnología 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. 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. Este requisito no se aplicará en el caso del artículo 9 de este decreto.
Las reducciones o beneficios fiscales otorgados por la Ley del Impuesto sobre la Renta no quedarán comprendidos en la primera parte de esta fracción, salvo cuando se trata de depreciación acelerada;
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 establecidas en el mismo.

/Cabe poner

Cabe poner de relieve que de acuerdo con el artículo 13, los beneficiarios de los estímulos fiscales deben destinar los bienes que se incluyen en el decreto de manera exclusivamente a desarrollar la actividad industrial que dió lugar al otorgamiento del estímulo.

Tanto dicha regulación, como la obligación de que los bienes estén directamente relacionados con el proceso productivo, requiere una especificación que a veces puede no resultar fácil (por ejemplo, edificio que sirve para administración y fábrica).

Conforme al artículo 16 del decreto, el importe acreditable consignable en el Certificado de Promoción Fiscal, no será acumulable para fines del impuesto a la renta. Interpretamos que el beneficio del estímulo no está sujeto al impuesto a la renta.

La depreciaicón de los activos fijos para fines del impuesto sobre la renta se hará al monto original de la inversión en dichos activos, deduciendo el importe del beneficio (artículo 16). Ello significa que si el beneficio ha sido de 25 y el costo de 100, la depreciación se hará sobre 75. No se aclara si dicha depreciación se inicia en el año de la compra, coincidiendo pues, con el de la obtención del beneficio.

Merece citarse también el artículo 21, conforme al cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizará la exención del impuesto sobre las ganancias derivadas de la conjunción de activos fijos a que se refiere el artículo 19, fracción VI, inciso e), segundo párrafo de la ley del impuesto sobre la renta, cuando los causantes reinviertan el importe total de la enajenación de edificios, terrenos y construcciones que forman parte de sus activos localizados en la zona III-A, en la adquisición de aquellos bienes autorizados en su programa de relocalización, destinados exclusiva y directamente a las actividades propias de los causantes. Según las explicaciones dadas al mencionar la relocalización, se entiende que se trata de una ubicación fuera de la zona III-A.

/En todo

En todo el sistema de fomento de empleo, una cuestión importante parece ser la mejor forma de evitar que la ampliación de ocupación lograda en una empresa vaya a costa del empleo en otro establecimiento. Aparentemente, por ahora, no está contemplado este caso y habría que examinar la posibilidad de considerar su solución práctica.

Conforme a las explicaciones que fueron proporcionadas, se establecerán otras reglas para precisar en cada caso el alcance de cada disposición. Así, en caso de bienes de capital nacionales, su costo no deberá superar el 15% del costo en los países en origen competitivos.

Como se desea fomentar los bienes de consumo popular, surge el problema de encontrar la mejor forma de definirlos. Según las declaraciones proporcionadas se ha pensado en una relación con el salario, en función del costo de materia prima y de su canalización a través de la CONASUPO.

En términos generales, era difícil encontrar un mecanismo adecuado.

En el caso de productos para exportaciones, se piensa tener en cuenta el crecimiento global, el nivel de precios y un compromiso mínimo que habrán de cumplir, además de deber contar con un nivel de planta adecuado, y lograr un volumen de 25% de exportaciones sobre el total en los tres primeros años.

Como anteriormente existía una serie de estímulos y subsidios, sería interesante poder determinar cuántas empresas (y su capital, etc.) se acogieron a tales beneficios y qué proporción debe atribuirse a los beneficios. Por supuesto que esta observación no implica crítica al decreto, pues al haber existido anteriormente una serie de franquicias desde el punto de vista sicológico, hubiera sido muy desfavorable no continuar, en general, con esta orientación de la política.

Sería interesante contar con una estimación del costo fiscal que equivaldría en cierto modo a una apreciación de los beneficios a lograr;

/en efecto

en efecto, a medida que aumentan los beneficios concedidos, se incrementará el costo fiscal, lo que no significa necesariamente que esta solución sea reversible.

En lo que respecta a la incidencia --problema en general de difícil determinación-- parece haberse partido que los estímulos beneficiarán a las empresas.

En la apreciación de dos estímulos hay que tener presente que la estructura de los estímulos no es total, por ejemplo, si existe una evasión o alusión amplias que puedan reducir la eficacia de los instrumentos comentados.