

MEDIDAS FISCALES DESTINADAS A FAVORECER LAS INVERSIONES *

*Por el Lic. Alfonso CORTINA GUTIÉRREZ,
Profesor de la Facultad de Derecho de México*

Se presentaron informes preparados por las siguientes personas:

Austria Dr. Dietrich Roessler, Abogado en Viena.

*Bélgica*¹ M. Stanislas de Moffarts, Abogado, Asistente de la Facultad de Derecho de Lieja.

República Federal Alemana Prof. Dr. Gerhard Wacke, Director del Seminario para los Derechos Financiero y Fiscal de la Universidad de Hamburgo.

Francia Prof. Paul Gaudemet, de la Facultad de Derecho de París, con el concurso de M. Villevieille, también de la Facultad de Derecho de París.

México Prof. Alfonso Cortina, de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Polonia Prof. Marian Weralsky, de la Universidad de Varsovia.

*Estados Unidos de América*¹ Prof. A. A. Fatouros, de la Universidad de Indiana.

Primero. Empleo del instrumento fiscal para la promoción económica en:

a) *Países capitalistas industrializados*

* Informe general sobre el tema, correspondiente a la Sección III, E. 2, del VII Congreso Internacional de Derecho Comparado, celebrado en Upsala del 6 al 13 de agosto de 1966.

¹La participación de los señores de Moffarts y Fatouros, corresponde a trabajos presentados al Relator, pero no a Informes de sus respectivos países.

Austria

Se indica en el Informe del Dr. Roessler lo siguiente:

“Austria ha admitido sólo en grado modesto el fomento fiscal de inversiones privadas en industrias y en otras empresas; esta actitud restrictiva obedece al deseo de obtener un resultado en el que las medidas fiscales conserven un máximo de neutralidad frente al fenómeno de la libre competencia, inclusive en el mercado internacional.”

Parece ser, por lo tanto, que en Austria se mantiene una actitud estatal indiferente en cuanto al encauzamiento de la economía nacional a través de medidas fiscales, a excepción, como se verá después, aunque en pequeña medida, de privilegios tributarios que de una manera general contribuyan al aliento de la inversión; pero sobre ellos puede decirse que por aplicación general no pretenden orientar en sentido alguno ni la decisión del inversionista ni determinada preferencia para sectores industriales o para la promoción regional de actividades industriales.

Bélgica

Aunque es cierto que la legislación que ofrece ventajas específicas produce un efecto favorable, éste no puede medirse con precisión sobre el nivel y la orientación de las inversiones. Siendo posible que algunas de esas ventajas hayan favorecido inversiones que de todos modos se hubieran hecho aun en ausencia de tales estimulantes específicos, no es dudoso, por otra parte, que el carácter temporal de la legislación fiscal ha provocado una aceleración para poner en obra algunos proyectos y aun la adopción de proyectos marginales.

Los estimulantes tributarios juegan un papel en el cuadro de la política coyuntural, aun cuando en el documento que se ha analizado sobre Bélgica se ha examinado más bien el régimen fiscal que asegura la efectiva salvaguardia de la subsistencia de empresas.

República Federal Alemana

Del Informe Nacional se desprende una definida intervención estatal en el fomento de inversiones, tanto de una industria a otra, como en la propia empresa, así como la vigorosa existencia de una economía de mercado. No obstante, la acción estatal conduce, a veces mediante decisiones obligatorias del legislador y también en otras ocasiones conser-

vando la posibilidad de opción, a fomentar coactivamente en el primer caso y libremente en el segundo, determinados tipos de inversión orientados muy claramente hacia sectores industriales que se han considerado esenciales en la República Federal Alemana.

En el primer tipo de medidas, las impuestas por la autoridad a la economía, el régimen de la postguerra ha seguido caminos originales, no intentados antes, para el fortalecimiento de determinadas industrias básicas, como se señala posteriormente (punto cuarto).

Francia

La inversión ha llegado a ser una de las mayores preocupaciones del gobierno. Aun cuando la evolución de la coyuntura económica y las previsiones sobre ella hacen evidente la insuficiencia del efecto de la inversión, se acude a todas las técnicas y entre ellas la técnica fiscal es utilizada ampliamente para alentar la inversión, ya se trate de la global del país o de campos sectoriales; todo el aparato fiscal permite luchar en contra de las tendencias contrarias a la persecución de una sana política económica apoyada sobre una inversión razonable.

Las medidas destinadas a alentar la inversión pueden verse desde dos ángulos diferentes. Algunas de esas medidas tratan de suscitar la formación de liquidez disponible creando una posibilidad de inversión, pero la experiencia prueba cómo éstas no han dado los resultados que se buscaban, porque, por una parte, las disponibilidades líquidas frecuentemente se esterilizan por el atesoramiento privado o porque se invierten en campos que no son socialmente útiles.

Todas las medidas fiscales que tratan de crear, fomentar u orientar la inversión, son contrarias al principio de la neutralidad del impuesto, sobre todo en materia económica. A pesar de esta objeción, la técnica fiscal contemporánea autoriza mediante una verdadera facultad discrecional en materia impositiva, beneficios a determinados contribuyentes por medio del procedimiento llamado de “golpe por golpe” que supone un convenio con el Ministerio de Finanzas. Se trata de decisiones particulares del poder público en función de determinadas operaciones que presentan un interés económico y social, a las que se otorgan exenciones previstas por una disposición general. Es éste un instrumento muy eficaz que apareció en el derecho fiscal francés en 1948 y que hoy día se utiliza sistemáticamente con fines económicos, al concederse exoneraciones fiscales a través de convenios administrativos.

Conviene distinguir los convenios semiautomáticos, cuyo fin es eliminar operaciones desprovistas de interés económico, de los convenios que constituyen verdaderos contratos fiscales, por los que se otorga una ventaja determinada a una empresa, como contrapartida de un plan de inversión que se considera de interés. Tales pactos conducen a un privilegio en favor de una empresa particular (con el procedimiento de subsidio), o a la neutralización del impuesto frente a una operación determinada.

En una economía libre ese es un medio interesante y eficaz para asegurar una mejor ejecución del plan económico general, tanto más que no obstante el otorgamiento aparente de un subsidio, nada cuesta al Estado, porque la operación favorecida no se efectuaría tal vez, si se le quisiera imponer el gravamen establecido.

Pero en su esencia misma, ese sistema va directamente en contra del principio de la equidad de las cargas fiscales y sin duda sería más deseable definir sistemas particulares que pudieran aplicarse dentro de normas jurídicas generales que impidan el uso de una facultad discrecional del Ejecutivo en el derecho fiscal.

b) *Países capitalistas en desarrollo*

México

En los países industrializados no se plantea el problema de la formación de capital, porque son suficientemente amplios los recursos para la inversión. En ellos el gasto público se determina anualmente con propósitos reguladores de la coyuntura económica, ya sea para alentar la economía general en una época de depresión o para frenar una tendencia inflacionaria. Los impuestos tienen un propósito anticíclico, que va más allá de su función ordinaria de generación de recursos financieros del Estado.

No así en los países de desarrollo intermedio, entre los que se clasifica a México, y menos aún en los países subdesarrollados, que se encuentran dentro del clásico círculo vicioso de la pobreza.

En los países de insuficiente o mediano desarrollo, la estructura impositiva se apoya en la necesidad dual de incrementar la formación de capital, tanto público como privado, y de redistribuir el ingreso.

Para la generación de capital, sin perjuicio de la captación de los ahorros internos para el desarrollo nacional, se requiere la inversión extranjera (en forma de empréstitos y directa), y la acción fiscal tiende a proporcionar instrumentos de aliento y de canalización tanto de los recursos internos, como de los extranjeros.

c) *Países de economía socialista*

Polonia

El examen del Informe polaco muestra un sector de coincidencia entre Polonia y los países de estructura capitalista en los que, con la posible excepción de Austria, se desprende la importancia de la acción del sector público encauzadora de las economías nacionales.

En el caso de Polonia, la intervención estatal es predominante, en un grado mucho mayor que en los otros países.

No obstante, por lo que respecta específicamente a los instrumentos financieros de acción, la utilización de ellos sobre los procesos de inversión es relativamente poco importante, como consecuencia del cambio de régimen en Polonia en el periodo de la posguerra. En esos procesos de inversión, en efecto, el Estado participa en más de un 80%. Respecto a las cooperativas y a la economía privada, los instrumentos financieros se han utilizado en una escala mucho más amplia por medio de facilidades y exenciones fiscales y su móvil esencial es influir la orientación y la localización de tales inversiones. Pero es notorio que el sector de inversión que corresponde a las cooperativas es pequeño, y aún mucho más pequeño el de la inversión particular.

Segundo. Aspecto internacional de la exención de impuestos como aliciente para el fomento de la inversión:

México

Como un comentario de orden general respecto al régimen fiscal mexicano de alicientes a la inversión en industrias nuevas, puede decirse que ellos operan eficazmente para el inversionista nacional que no hace entrar dentro de sus cálculos financieros los impuestos de otros países; pero esos incentivos tienen una importancia mucho más limitada para el inversionista extranjero, y particularmente si es nacional de un país en el que su propia legislación fiscal admite como créditos deducibles de sus impuestos, los que se hayan pagado en aquél en el que se efectúe la inversión, como ocurre en Estados Unidos, según se explica en el estudio del profesor Fatouros.

Las ventajas fiscales concedidas para alentar la inversión extranjera, no producen los resultados previstos cuando se trata de inversionistas de esos países, supuesto que el impuesto que éste debe cubrir a su gobierno

es el mismo, ya sea que exista o no la exención mexicana. En rigor, tales exenciones favorecen a la tesorería pública de ese país, y no al inversionista.

La Ley del Impuesto sobre la Renta de México, otorga crédito contra impuestos mexicanos por los que se hayan cubierto en un país extranjero, el establecer que cuando la fuente del ingreso se encuentre en el extranjero, el contribuyente podrá deducir del impuesto que le corresponda pagar en México el del país en donde se origine el ingreso, hasta el límite del gravamen fijado en la legislación fiscal mexicana. Esa Ley agrega que “las exenciones concedidas en países extranjeros en el impuesto sobre la renta... se considerarán como impuestos cubiertos por el contribuyente en el país extranjero, para los efectos de la deducción a que se refiere este párrafo”.

En la legislación extranjera aplicable a la inversión hecha en México, al menos en la de Estados Unidos que en este informe se cita, no existe una regla semejante, y es por este motivo que al inversionista foráneo le es indiferente el sistema de exenciones que como incentivo para inversiones en industrias nuevas de México, se ha mencionado con anterioridad. Si las legislaciones del lugar de origen de la inversión tuvieran una norma semejante a la de la ley mexicana, y establecieran la posibilidad de acreditar en contra del impuesto de esos países el impuesto que se hubiere causado en México si la exención mexicana no existiera, entonces sí tendría un positivo valor de aliciente para la inversión extranjera privada el favorable régimen establecido en la ley mexicana.

En las varias ocasiones en las que se han examinado, hasta hoy sin éxito, la posibilidad de un Tratado Preventivo de Doble Imposición entre México y Estados Unidos, una de las razones por las que el Gobierno de México se ha desinteresado de ese tratado, consiste precisamente en la resistencia que por parte de los negociadores norteamericanos se encontró para incluir en el Tratado Internacional un texto como el que la ley mexicana establece para deducir del impuesto norteamericano el monto del gravamen mexicano exento.

Estados Unidos de América

Como se ha mencionado, el informe del profesor Fatouros, aun cuando se preparó para el VII Congreso de la Academia Internacional de Derecho Comparado, no puede reputarse propiamente como un Informe nacional de los Estados Unidos de América, toda vez que su objeto no fue el de referirse de una manera exclusiva a la legislación fiscal norteameri-

cana, sino el de hacer una serie de consideraciones conectadas con la inversión de Estados Unidos en el extranjero, teniendo en cuenta la situación fiscal existente no sólo en Estados Unidos como país inversionista, sino también en los Estados anfitriones.

Sin embargo, es en este tema, a que se refiere el informe nacional de México, donde es particularmente útil hacer notar la coincidencia entre el punto de vista de los relatores de México y de Estados Unidos.

Expresó, en efecto, el profesor Fatouros:

“Los impuestos pagados a Estados extranjeros sobre ingresos obtenidos en el exterior, se acreditan en contra del impuesto que el contribuyente de Estados Unidos tiene que pagar. El crédito fiscal de esta clase se concede no sólo a la compañía que haya pagado los impuestos extranjeros, sino a la sociedad matriz también... cuando la última tenga que cubrir el impuesto de Estados Unidos al recibir la utilidad obtenida en el exterior. La importancia de estos dos arreglos es destacada por el hecho de que los niveles del impuesto sobre la renta en la mayoría de los países menos desarrollados son más bajos que el de los Estados Unidos; como resultado, el inversionista norteamericano está protegido a través del crédito del impuesto en contra de los efectos de la imposición directa del país anfitrión, supuesto que él de todos modos paga el impuesto total (más alto) establecido por los Estados Unidos...”

Con el objeto de hacer notar la inutilidad de las exenciones fiscales en el país anfitrión, desde el punto de vista del desinterés que el inversionista norteamericano tiene respecto a tales exenciones, el profesor Fatouros señala que:

“Algunos sistemas y técnicas particulares se han sugerido o están en uso. La más conocida y más controvertida es el *tax sparing*, esto es, el arreglo en virtud del cual a una empresa propiedad de Estados Unidos que opera en el extranjero se da crédito por los impuestos que hubiere pagado si no existieran las concesiones fiscales concedidas por el país importador del capital, aun cuando estos impuestos no hayan sido realmente pagados. Estas proposiciones están dirigidas hacia un obvio efecto del sistema de crédito de impuestos sobre los incentivos fiscales de los países menos desarrollados. Bajo las condiciones actuales, los impuestos no pagados al país anfitrión serán eventualmente cubiertos a los Estados Unidos, suponiendo, como es comúnmente el caso, que las cuotas de los impuestos del último país sean más altas y que el ingreso obtenido en el extranjero sea llevado a los Estados Unidos. El inversionista norteamericano, por lo tanto, nada gana, en último término, por las concesiones fiscales del país importador del capital... En esta forma, el país anfitrión

estaría justificado al estatuir que las exenciones de impuesto existan solamente cuando beneficien al inversionista mismo y no a la tesorería de su país de residencia... Para aumentar la atracción de las concesiones, parecería razonable que los Estados Unidos trataran el impuesto *sparing* como impuesto pagado, capacitando así al contribuyente para obtener el provecho completo de las concesiones."

Tercero. Medidas fiscales para la creación de empresas nuevas:

Bélgica

El legislador se ha dado cuenta de que la función de mantener la capacidad productiva y la concurrencia de las empresas requiere la adopción de medidas destinadas a favorecer ciertas inversiones, que se han juzgado social y económicamente deseables.

Más bien que utilizar, como lo han hecho otros países, la técnica de amortización acelerada, el legislador belga ha preferido no afectar las reglas de determinación del ingreso sino inmunizar total o parcialmente la porción del ingreso afectada a un empleo determinado.

Algunas de estas inmunizaciones se han inscrito permanentemente en la ley fiscal; es así que sólo son imposables en la mitad los beneficios que se hayan efectivamente empleado en el país durante los doce meses anteriores a la clausura del ejercicio, para la construcción de habitaciones de obreros y de otras instalaciones para empleados. La inmunidad acordada en esta forma no es obstáculo para la amortización eventual de las instalaciones o de los inmuebles construidos con la ayuda de los beneficios inmunizados. Asimismo, para favorecer la exploración petrolera en Bélgica, la ley de 11 de julio de 1960 admitió la desgravación de reservas constituidas con ingresos provenientes de la explotación de yacimientos de hidrocarburos descubiertos en Bélgica.

Sin embargo, la mayoría de las medidas destinadas a favorecer las inversiones por aligeración de la carga fiscal, han sido temporales. Conviene mencionar en particular la ley de 1º de julio de 1954, llamada "Ley Liebaert", y la ley de 15 de julio de 1959 que establecieron temporalmente franquicias fiscales para favorecer inversiones complementarias.

Francia

En el marco del impuesto sobre la renta, las medidas que tratan de alentar la inversión global se examinan desde el punto de vista de los

ingresos de particulares (personas físicas) y desde el punto de vista de los ingresos de sociedades.

Respecto al ingreso de personas físicas, puede mencionarse lo siguiente:

- a) Exención de intereses que provienen de cuentas bancarias de ahorro.
- b) Medidas encaminadas a favorecer determinados valores. No están sujetos a retención en la fuente los dividendos de sociedades de inversión; hay una exención parcial del ingreso gravable con la tasa progresiva para valores de renta fija (es decir, obligaciones y bonos a largo plazo que sean negociables y tengan cupones de interés), emitidos por sociedades, empresas nacionales, organismos públicos y colectividades locales, así como los títulos negociables emitidos por el Estado; asimismo se han tomado medidas de alivio fiscal para inducir la suscripción de determinados empréstitos públicos: por ejemplo, no hay retención de la fuente para empréstitos del Estado, bonos de tesorería y existen así determinadas franquicias que diversas leyes expresan en beneficio de diversas emisiones de valores públicos.

En cuanto al impuesto sobre ingresos de empresas, entre las medidas fiscales destinadas a suscitar la inversión global de ellas, pueden mencionarse las leyes destinadas a favorecer la concentración económica, particularmente de sociedades, al establecerse determinadas desgravaciones que benefician a dividendos pagados por una sociedad subsidiaria a su sociedad matriz; la legislación que establece la amortización fiscal tiene numerosos elementos susceptibles de suscitar la inversión, amortización que puede ser mediante el sistema lineal anual o también por porcentajes degresivos a partir de la ley de 28 de diciembre de 1959, que admite una amortización decreciente en dos hipótesis de orden general; las ganancias derivadas de plusvalía de activos pueden liberarse del impuesto sobre la renta también en determinados casos que señala el código general de impuestos, cuando se adquiere el compromiso de reinvertir la plusvalía ya realizada en un plazo de tres años, siempre que la reinversión se haga en términos convenidos por el Ministerio de Hacienda, que debe cerciorarse que en los términos del decreto de 21 de mayo de 1964 tal reinversión se haga en objetos que se consideren deseables desde el punto de vista general. Por último, la ley de 12 de julio de 1965 permite la reducción de la base del impuesto sobre la renta, particularmente en materia del impuesto sobre plusvalías, para facilitar el desarrollo del ahorro y el financiamiento de inversiones.

México

En México existe un régimen de franquicias fiscales a industrias nuevas y necesarias, regulado por la ley de 31 de diciembre de 1964, denominada “Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias”, la que establece diversas exenciones de impuestos para industrias nuevas, en el concepto de que por tales no se entiende un nuevo establecimiento fabril que entre en competencia con empresas ya en operación, sino actividades industriales que no existan en el país.

El artículo 1º de esa ley señala como su objeto “el fomento de la industria nacional mediante la concesión de franquicias fiscales que estimulen el establecimiento de nuevas actividades industriales y el mejor desarrollo de las existentes”. Para que una empresa adquiera el derecho a disfrutar de los beneficios fiscales establecidos, se requiere que opere en ramas de la industria que se clasifiquen como nuevas o necesarias, las que a su vez se dividen en básicas, semibásicas o secundarias.

Una empresa sólo queda incluida en el concepto de “industria necesaria”, si se dedica a la manufactura o fabricación de mercancías que se produzcan en cantidad insuficiente para satisfacer las necesidades del consumo nacional, siempre que el déficit sea considerable y no provenga de causas transitorias. Además, ese concepto abraza las empresas que necesitan el incentivo fiscal para exportar sus productos terminados o semiterminados a un grado de elaboración nacional no menor del 60% del costo directo de producción.

Parecería, por lo tanto, teóricamente concebible que se otorgue el beneficio tributario a industrias que se dediquen a ramas de elaboración ya existentes en México. Sin embargo, en este aspecto la aplicación de la ley mexicana podría ser contraria al sistema básico antimonopolístico que deriva del artículo 28 de la Constitución, porque el otorgamiento de exenciones fiscales que no tengan un carácter de absoluta generalidad, impersonalidad y objetividad, puede conducir a una indebida concentración de poder económico al colocar a la empresa beneficiaria del régimen fiscal de privilegio en una ventajosa situación desde el punto de vista de la competencia a otras empresas establecidas con anterioridad para el mismo objeto. Además, esas exenciones, si no tienen aplicación general, serían contrarias al principio constitucional de la generalidad del impuesto.

Por consiguiente, o se otorgan las franquicias fiscales a todas las industrias similares y no sólo a las recientemente establecidas para cubrir un déficit requerido por el mercado mexicano o para alentar la exportación, o a nadie pueden darse tales franquicias, si se quiere respetar la

organización jurídica fundamental de México, que demanda la libre competencia sobre bases de igualdad de los competidores.

Este conflicto, por supuesto, no se plantea si se trata de industrias nuevas, porque éstas, de acuerdo con el artículo 2º de la ley, “se dedican a la manufactura o fabricación de mercancías que no se produzcan en el país, siempre que no se trate de meros sustitutos de otras que ya se produzcan en éste, y que contribuyan en forma importante a su desarrollo económico”. El reglamento de la ley mencionada desarrolla el concepto de novedad, al requerir que la declaración tenga siempre carácter general y que con base en ésta se concedan las prerrogativas fiscales mediante declaratoria particular fundada en la declaratoria general.

Las exenciones o reducciones que puedan otorgarse según el artículo 14 de la ley a las industrias que hayan sido declaradas como nuevas o necesarias, se refieren a los impuestos de importación del equipo o maquinaria para la elaboración de los productos objeto de la franquicia, siempre que dicha maquinaria o equipo no se fabrique o manufacture en el país.

No sólo la maquinaria y equipo disfruta de la exención de los impuestos de importación, sino también las materias primas necesarias para la elaboración, también con la limitación de que no se produzcan en México en cantidad suficiente o con las especificaciones requeridas o que, por último, no puedan ser sustituidas eficazmente en su uso por productos nacionales.

También tiene relieve la reducción prevista del impuesto sobre la renta, reducción que puede llegar hasta el 40% y la exención del impuesto federal sobre ingresos mercantiles, que se aplica con la cuota de 1.8% sobre ventas brutas.

La ley establece asimismo otras exenciones, a las que no se refiere este informe, por no corresponder a gravámenes importantes.

Respecto al plazo, la ley previene (artículo 15) que a las industrias básicas de gran importancia nacional se les puede conceder una exención o reducción de impuestos por un periodo de diez años; a las de gran importancia pero no esenciales, llamadas semibásicas, hasta de siete años y a las llamadas industrias secundarias, de cinco años.

Alemania

Se han fomentado las inversiones de una industria en otra, pero no mediante créditos obligatorios, sino a través de una acción espontánea, inducida con alicientes fiscales. Pueden citarse los siguientes casos:

a) Fomento para la construcción de barcos. Diversas subvenciones y préstamos para este fin se consideraron como gastos industriales de propaganda deducibles en una proporción importante, en el año de otorgamiento de estos créditos. En forma análoga, para fines de la reconstrucción, en el periodo inmediato a la guerra se alentó la construcción de viviendas.

b) En parecida forma se estimuló la reconstrucción de Berlín Occidental. Con este fin, se repitió, aun cuando en forma voluntaria, un sistema semejante al de la ayuda mediante inversiones, del que se hablará después (punto 4º) y en esta ocasión se recurrió a dos bancos privados de Berlín. Se autorizó la deducción de un 10% del préstamo, tanto del impuesto sobre la renta, como del impuesto sobre sociedades, en beneficio de contribuyentes que otorgaran préstamos a estos bancos por términos mayores de seis años o préstamos directos a los empresarios bajo vigilancia de los mismos bancos.

Polonia

El Informe Nacional polaco distingue dos etapas cronológicas en las que se usaron de distinto modo los impuestos como instrumento de acción sobre los procesos de inversión. La primera corresponde al periodo que principió al terminar la primera guerra, en 1918, y terminó al iniciarse la segunda guerra, en 1939. La segunda etapa abarca el lapso contemporáneo, de 1945 hasta el momento actual.

Obviamente, la política fiscal diseñada para crear incentivos a la inversión es esencialmente distinta en el primero y en el segundo de dichos periodos.

El profesor Weralsky explica que en el primer periodo los impuestos se utilizaban para el desarrollo de "inversiones en ciertos dominios determinados de la economía nacional, reconocidos como importantes por razones políticas o económicas. Aún más: esta acción pretendía en cierta forma localizar las inversiones en territorios determinados, también por consideraciones políticas o económicas". Pueden resumirse en la siguiente forma los estímulos fiscales que en Polonia existieron en el primer periodo:

a) El más general, alentaba la inversión en acciones o en partes sociales de empresas de responsabilidad limitada, por el procedimiento de deducir del ingreso gravable y del impuesto especial sobre los fondos públicos, el valor de suscripción de tales acciones o partes sociales.

b) En sectores determinados de la economía nacional, después de 1928, se alentó la constitución de empresas nuevas importantes para la defensa del Estado y para el desarrollo de la economía nacional, con exenciones de los impuestos sobre ingresos mercantiles y sobre propiedad inmueble, así como mediante el otorgamiento de privilegios especiales en lo que concierne a impuestos sobre la renta y derechos del timbre en beneficio de trabajos exploratorios de petróleo, de carbón mineral o de gas natural. En un menor grado se otorgaron privilegios semejantes a otras inversiones en los sectores mineros, siderúrgicos, de producción de coque, de refinación de petróleo, de empresas aéreas, etcétera.

c) Respecto a la localización de inversiones sobre territorios determinados, vale mencionar la existencia de diversas medidas de alivio fiscal para la construcción del Puerto de Gdynia y las que influenciaron el desarrollo de la construcción y particularmente de casas para habitación.

Por lo que ve al segundo periodo, a partir de 1945 las transformaciones sociales y económicas al socializar medios fundamentales de producción, determinaron que una gran parte del ingreso nacional tomara nacimiento en las empresas socialistas, al extremo de que actualmente alrededor del 75% se origina en el sector socialista, del que 66% corresponde a empresas estatales y alrededor de 9% a empresas cooperativas y “por consecuencia, las decisiones fundamentales que conciernen a la actividad en el dominio de inversiones, corresponden a la competencia de órganos apropiados del poder y de la administración pública. Estos órganos, al elaborar y adoptar el plan económico nacional deciden qué parte del ingreso nacional bruto debe destinarse a inversiones y cuáles deben ser las orientaciones y las proporciones de estas inversiones, así como la localización de las inversiones más importantes”.

En el sector muy restringido de la inversión privada, el hecho de que ésta tenga que relacionarse con el plan económico nacional, produce la consecuencia de que tanto la decisión privada para invertir, como el volumen y la orientación de tales inversiones particulares, se supediten y condicionen, tanto a normas imperativas que el legislador establece sobre el tipo mismo de inversiones y su importancia relativa, como al criterio que las autoridades competentes señalen, como política general conectada con el plan económico del país, respecto a la posibilidad de proporcionar alientos o incentivos para tales inversiones privadas.

En el segundo periodo puede hacerse una división en tres subetapas diversas.

1) La primera llegó hasta el año de 1948 y en ella el Estado atribuyó una cierta importancia a los medios financieros de acción sobre los procesos financieros, en particular en lo que concierne a las inversiones de la economía privada: por una parte, se sometió al control estatal la empresa y la dirección de inversiones privadas y, por otra parte, se quiso dirigir los capitales privados a inversiones en un país que tenía que reconstruirse después de la guerra y cuyas necesidades de inversión eran tales que no podían satisfacerse con los medios acumulados por el Estado. En 1946 sólo el 55% de las inversiones se financiaban por medios estatales y de cooperativas y el 45% o más era financiado por el sector no socialista y por particulares.

Se exceptuó del impuesto sobre la renta y del impuesto extraordinario sobre enriquecimiento en tiempos de guerra a las inversiones para reconstruir, transformar y construir inmuebles, así como para fundar y ampliar empresas determinadas: las construcciones nuevas privadas, tuvieron una exención por un periodo de cinco a quince años.

2) En la segunda subetapa, de 1948 a 1956, se fortaleció la centralización de la administración económica con la consiguiente limitación de la economía privada. La parte de ésta en las inversiones bajó en 1949 al 17%, en 1950 a menos del 10% y en los años siguientes ha oscilado entre los límites de 3% a 4%.

La acción de los instrumentos financieros sobre los procesos de inversión fue considerablemente reducida en este segundo periodo.

3) Los cambios esenciales ocurrieron hacia fines de 1956, cuando los instrumentos financieros ganaron en importancia. Los instrumentos financieros de acción sobre los procesos de inversión en el sector socialista tienen un campo de aplicación con objetivos diferentes, según que se trate de empresas de Estado o de empresas cooperativas. Para las primeras, los estimulantes generales de carácter financiero que incitan a la inversión son ante todo los precios bajos de bienes de capital. Contrariamente al precio de los artículos de consumo, el equipo industrial adquirido por las unidades del Estado no está sujeto en principio al impuesto sobre ingresos mercantiles, aun cuando esta acción es de efectos restringidos, porque todas las inversiones importantes de empresas del Estado son limitadas; en los procesos de inversión de empresas del Estado la acción estimulante ha consistido en auspiciar únicamente inversiones altamente rentables.

En las empresas cooperativas es sensiblemente más amplia la acción

ejercida por medio de impuestos para orientar y localizar las inversiones. Se han seguido tres formas de acción: En primer término, la exención total de ciertas actividades económicas o un régimen fiscal menos oneroso. Las cooperativas agrícolas se beneficiaron especialmente de tales exenciones o reducciones de impuestos. En segundo lugar, se acordaron exenciones temporales para determinadas mercancías de actividad económica que se limitan sólo a un territorio determinado. En tercer término, se utilizó la deducción de sumas gastadas para inversión. Se trata obviamente de la aceptación de una deducción, al menos parcial, por concepto de depreciación, que puede llegar del 30% al 50%.

Finalmente, se hace notar en el informe polaco que la acción ejercida por medio de instrumentos financieros sobre las inversiones en la economía no socialista, muestra numerosas semejanzas con los principios de la acción análoga ejercida sobre las cooperativas. Se trata también de encauzar inversiones en campos o en territorios determinados, es decir, las exenciones generales benefician a ciertas actividades de la economía rural privada.

Las facilidades y exenciones se clasifican en cuatro grupos: exenciones totales de impuesto, exenciones temporales de impuesto, deducciones de sumas invertidas con cargo a impuestos debidos y reducción de la base del impuesto equivalente a las sumas invertidas.

Es característico que junto a los impuestos se utilicen en Polonia otros instrumentos financieros de acción sobre los procesos de inversión, tales como créditos bancarios, tipo de interés reducido, creación de fondos especiales y otros, y que además se utilicen instrumentos no financieros, tales como la política de precios, el aprovisionamiento de materiales, la selección de locales, etcétera.

Los instrumentos financieros y extrafinancieros de acción sobre los procesos de inversión ganan en importancia cuando la economía nacional atribuye una relativa mayor importancia al desarrollo de la iniciativa y de la actividad locales. Las normas imperativas y las prohibiciones de orden administrativo son entonces reemplazadas por estimulantes propiamente orientados, que alientan las decisiones de acuerdo con los intereses nacionales.

Cuarto. Medidas fiscales para la orientación y el fomento de industrias existentes

Bélgica

Hasta la ley de 20 de noviembre de 1962 la administración se había atendido al método de amortización lineal, pero posteriormente, y particularmente a partir del decreto de 8 de octubre de 1963, se organizó un régimen de opción de amortizaciones degresivas aplicables a activos amortizables adquiridos o constituidos a partir del 1º de enero de 1963. En este punto se considera que la reforma, al ajustar los términos de depreciación a elementos más de acuerdo con la vida física y el decrecimiento de la utilidad de uso de determinados activos, se asentó sobre bases fiscales más realistas.

La consagración del derecho del contribuyente para elegir el método de amortización aplicable y particularmente para permitirle optar por la amortización degresiva del equipo, constituye un progreso sobre la situación anterior.

Existen, además, amortizaciones especialmente aceleradas, como es el caso, entre otros, de navíos y obras de arte incorporadas a edificios.

Francia

Para orientar la inversión de particulares, es decir, para inducir la inversión selectiva, existe un gran número de medidas fiscales tomadas por el legislador, entre las que se mencionan las siguientes: beneficios fiscales para la promoción de determinados sectores industriales, agrícolas o de transportes; empréstitos fiscalmente favorecidos con respecto a determinados organismos de crédito o empresas cooperativas, teniendo en cuenta el objeto de ellos; facilidades otorgadas para la actividad agrícola, y desgravación para terrenos que no se consideren susceptibles de producir ingresos; aliento para la industria forestal; para la construcción de inmuebles, y otros.

El impuesto sobre la renta que grava el ingreso de sociedades, también conoce en Francia medidas destinadas a favorecer determinado tipo de inversiones.

En primer término, pueden mencionarse las medidas destinadas a alentar la modernización de empresas en determinadas ramas de la empresa

y de la industria (material de industria cinematográfica, que disfruta de una amortización acelerada), deducciones especiales en favor de materias primas o posibilidad de amortización acelerada para empresas siderúrgicas o carboníferas, amortización excepcional para sociedades a fin de desarrollar la industria, el comercio y la agricultura y para facilitar la adaptación de estas actividades a la Comunidad Económica Europea. También se han adoptado favorables medidas fiscales para el desarrollo de la investigación científica y técnica, para el aliento de la industria de la construcción, para el desarrollo de inversiones efectuadas por sociedades agrícolas y, por último, para beneficio de los Departamentos de Ultramar (utilidades industriales, comerciales y agrícolas realizadas en Guadalupe, Guayana, Martinica y Reunión).

México

La deducción por depreciación de inversiones ha sido liberalizada en la ley actual, que entró en vigor el 1º de enero de 1965. Tradicionalmente, el régimen mexicano sobre deducción por depreciación de inversiones era el de autorizarlas anualmente en porcentajes predeterminados, de acuerdo con la mayor o menor duración física de los activos depreciables o amortizables. Es decir, básicamente regía un régimen de depreciación lineal. Esos porcentajes han sido siempre fijos y constantes, aun cuando modificables previo permiso de la administración financiera, en consideración a una menor duración física de tales bienes o a una inesperada obsolescencia de ellos.

La ley actual de una manera expresa prevé y permite una depreciación acelerada de inversiones hechas en maquinaria y equipo, en el concepto de que esas autorizaciones se conceden mediante acuerdos de carácter general, que señalen las ramas de producción que gocen del beneficio, los métodos aplicables, el plazo de su vigencia y los requisitos que deban cumplir los interesados.

La amortización degresiva de inversiones en activos fijos es, sin duda, un incentivo a la inversión privada, aun cuando con un alcance limitado, porque en rigor la amortización acelerada es equivalente a un préstamo sin causa de intereses que la Administración Financiera hace a los contribuyentes. En efecto, la consecuencia de la más rápida depreciación en un periodo menor que el aplicable generalmente, es la de que se reduzca el monto total del impuesto exigible en los años en los que opera la depreciación anticipada, a cambio de cubrir impuestos mayores en los años

en los que no se tenga derecho a depreciación alguna por haberse ya absorbido para propósitos fiscales el valor total de la inversión.

Sin embargo, este efecto financiero generalmente atribuido a una rápida depreciación de activos, no es totalmente exacto cuando ocurren determinadas circunstancias, entre las cuales se puede mencionar la modificación futura de las cuotas de impuestos y una mayor inversión nueva en activos depreciables al consumarse la amortización acelerada para propósitos fiscales.

Puede ser contrario al interés del contribuyente que solicitó y obtuvo la más rápida depreciación, que las cuotas futuras sean mayores que las que rigieron durante los años de la depreciación, o bien puede haber una nueva ventaja adicional del contribuyente si el cambio tarifario reduce las cuotas del impuesto.

Respecto a realización de activos a un precio mayor que el de adquisición, el ingreso derivado de la plusvalía es gravado en sumas decrecientes, que se reducen cada año a partir del ejercicio en que se haya adquirido el activo de cuya venta deriva la utilidad, hasta una total desgravación de la plusvalía después de diez años de posesión y uso del bien de que se trate.

República Federal Alemana

El Informe del doctor Wacke se refiere (y explica y analiza) a la ayuda otorgada a la economía alemana mediante inversiones por una industria en otra y señala también el éxito total de ese procedimiento.

A pesar del auge económico derivado de la reforma monetaria del verano de 1948, algunas industrias esenciales —las que quedaban sujetas a precios máximos— carecían de medios necesarios para la inversión, caso en el que se encontraba la minería, la explotación de hulla mineral y la industria productora de hierro. En esta forma se hizo evidente el riesgo de un “nudo obstructivo”, que era preciso desatar.

Era notorio que no tendría objeto hacer más inversiones en el gran sector de la economía que para su desarrollo y funcionamiento normal necesitaba de las empresas básicas que constituían el “nudo obstructivo”, porque sin carbón, sin acero y sin energía adicionales para poner en marcha toda la capacidad industrial instalada, aquellas inversiones no habrían tenido justificación alguna, salvo que se efectuaran importaciones cuantiosas, perjudiciales para la balanza de pagos.

Fue así que después de abandonarse un sistema de ayuda voluntaria

para la inversión, el 7 de enero de 1952 se promulgó la “Ley sobre Ayuda mediante Inversiones” (*Gesetz über die Investitionshilfe*).

Esa ley reconoció la necesaria prioridad de la inversión en las actividades mineras, carboníferas, en la industria productora de hierro y en la generación de energía. Además, de esta última derivó la necesidad de inversiones para el aprovechamiento de recursos hidráulicos y las demás requirieron también inversiones para la construcción de vagones para los ferrocarriles federales, indispensables para incrementar y aprovechar económicamente la producción de carbón, de hierro o de acero.

Para satisfacer esa demanda de capitales, se ordenó que por una sola vez, la industria en general pusiera a disposición de las actividades consideradas como “nudos obstructivos”, el importe de mil millones de marcos para la “ayuda mediante inversiones”. Se fijaron tales inversiones mediante el procedimiento de una distribución equitativa no calculada por porcentajes sobre alguna base impositiva. La inversión era, por lo tanto, obligatoria y el patrimonio especial para efectuar tales inversiones se constituyó en una Institución de Crédito de Düsseldorf, a la que se le atribuyó el carácter de *Kuratorium*, es decir, con competencia para vigilar el fondo y para distribuirlo entre las empresas de la infraestructura. El fondo era una especie de propiedad fiduciaria: el Banco de Düsseldorf fue un fiduciario y los beneficios del fideicomiso (*cestui que trust*) fueron las industrias del “mundo constructivo” (esta semejanza con el fideicomiso anglosajón no se menciona en el estudio del doctor Wacke, sino que es la interpretación del relator).

Para el cálculo de la contribución obligatoria, se tuvieron en cuenta las ganancias empresariales durante los años de 1950 y 1951, con algunas adiciones, y sobre esa cantidad se aplicó la cuota obligatoria de 3%, con posibilidad de aumentar este porcentaje para alcanzar la suma total estimada de mil millones de marcos. A las oficinas fiscales recaudadoras y fiscalizadoras se les dio la función especial de verificar las declaraciones para dicha contribución de ayuda.

La empresa obligada al pago recibía, como contraprestación, ciertos valores que el Instituto Crediticio de Düsseldorf hacía suscribir a las empresas beneficiadas con tales inversiones o que el mismo Instituto firmaba como obligaciones suyas. Los títulos que amparaban el derecho de la empresa inversora fueron transmisibles; causaban intereses mediante los primeros dieciocho meses del 4% y después del 5%, exentos de los impuestos sobre la renta y el ingreso. A partir del 31 de marzo de 1955 tales valores pudieron ser cotizados en bolsa.

Así, pues, con dicho patrimonio se concedieron préstamos a las em-

presas favorecidas, aprobados por el *Kuratorium*, compuesto de 19 miembros, en el concepto de que sus decisiones requerían la ratificación del Ministerio General de Economía, en cuanto a selección de empresas beneficiadas, y al importe de los créditos.

El informe del doctor Wacke se refiere tanto a la naturaleza jurídica de la medida extraordinaria de redistribución de capitales, como a la validez constitucional de la ley “sobre ayuda mediante inversiones”. Abundante bibliografía existe en el derecho público alemán sobre estas cuestiones, en las que se analiza si la obligación de pago es una obligación impositiva, o un impuesto, o un préstamo forzoso, o una distribución de cargas conectada con el derecho de expropiación, o si en vista del fracaso de todas estas tentativas de interpretación, es una obligación *sui generis* de derecho público.

La constitucionalidad de una ley que oriente la economía en forma tan estricta y de sus aspectos de retroactividad; la pretendida violación de los principios básicos de la libre actividad personal, de la equidad, de la libertad de asociación, del respeto al derecho de propiedad (¿expropiación indebida? ¿indemnización adecuada?), fueron materia de controversia, tanto como el reproche de que la ley indebidamente estableciera normas orientadas hacia la economía colectiva.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional Federal consideró como constitucional la ley de 1952; no analizó la naturaleza jurídica de la “ayuda mediante inversiones”, aun cuando admitió que la ley tiene rasgos parecidos a los impuestos, pero, en general, negándole el carácter de impuesto. Por tratarse de un préstamo forzoso, se consideró que la Federación tuvo competencia para promulgar la ley y, por último, el Tribunal Constitucional Federal no encontró violaciones de la Constitución, ni en forma especial de las garantías individuales.

En marzo de 1953 se había comunicado a la Dieta de la Federación Alemana que a causa de la canalización de créditos por mil millones de marcos, otros cuatro millones quinientos mil marcos se habían otorgado adicionalmente a las industrias favorecidas. El 24 de febrero de 1955 se sancionó esta acción, con la iniciativa de todos los sectores del Parlamento, aprobada con sólo un voto en contra.

Es comprensible la satisfacción del Gobierno Federal al manifestar en la Dieta, con legítimo orgullo, que se obtuvo mediante ese procedimiento el fortalecimiento y la expansión de toda la economía en la República Federal y que se logró la eliminación de los “nudos obstructivos” de la industria. Este fue un acto de planificación y orientación que penetró sin violencia en el sistema de la economía de mercado.