

MEDIDAS FISCALES DESTINADAS A FAVORECER LAS INVERSIONES *

*Por el Lic. Alfonso CORTINA GUTIÉRREZ,
Embajador de México en el Uruguay*

Este informe a la Academia Internacional de Derecho Comparado, tiene como objetivo describir los diversos incentivos a la inversión privada, tal como actualmente existen en la legislación mexicana, con el fin de que puedan establecerse términos de comparación con otros trabajos nacionales que sobre el mismo tema se presenten.

No obstante el enfoque específico a la situación mexicana, para un correcto planteamiento de la cuestión conviene primero hacer notar las líneas esenciales que perfilan las inversiones pública y privada; después hacer un análisis, aun cuando sea somero, de los efectos que respecto a la inversión puede tener la estructura impositiva en economías de alto desarrollo industrial, de desarrollo intermedio, o subdesarrolladas al extremo de que su industrialización se limite a una deficiente e incompleta infraestructura o a productos básicos, principalmente minerales o agrícolas; por último, se ofrecerá una crítica de orden general sobre los sistemas impositivos encauzados hacia el fomento de la inversión.

Las observaciones sobre las cuestiones referidas serán el fondo sobre el que se hagan las explicaciones concretas de los diversos incentivos de las leyes fiscales mexicanas a la inversión privada.

I. Inversión pública e inversión privada. Cualquiera que sea la política nacional sobre inversión pública y privada, es evidente que la acción industrializadora del sector público es importante. Hace ya más de medio siglo que perdió ímpetu el liberalismo económico, hasta desaparecer como doctrina ortodoxamente aplicada, al extremo de que en estos tiempos, a partir sobre todo de la Segunda Guerra Mundial, no existe

* SECCIÓN II: B. *Derecho internacional privado.* 1) Los regímenes jurídicos de inversión de capital extranjero.

una sola estructura financiera estatal que no señale al sector público una participación importante en la economía nacional.

Sin embargo, es preciso no perder de vista que el capital tiene como origen y fuente la acción privada; esto es así aun dentro de la enseñanza marxista que atribuyó a la burguesía capitalista la formación de la base misma del capital y que pronosticaba, por lo tanto, el advenimiento próximo del régimen comunista, no en los países de insuficiente desarrollo, sino más bien en los altamente industrializados. Y es también exacto que el sector público se nutre de la aportación financiera del sector privado, ya sea coactiva a través de los impuestos, o voluntaria por la aplicación de parte del ahorro nacional a fines públicos, por medio de la espontánea adquisición de bonos del Estado, que a su vez puede ser obligatoria en todos los casos de la llamada inversión institucional requerida por la ley.

II. *Función del régimen fiscal en las diversas etapas de la organización económica.* a) *Países industrializados.* En ellos no se plantea el problema de la formación de capital, porque los recursos internos invertidos para producción destinada al mercado doméstico o a la exportación o a ambos, son suficientemente amplios. Tampoco ofrecen el síntoma de una muy inadecuada o inequitativa distribución de la riqueza nacional: en las economías de alto desarrollo no está marcada la distancia que separa al más pobre del más rico, comparada con la de los países subdesarrollados, en los que a una muy pequeña minoría de terratenientes corresponde un muy alto porcentaje del ingreso nacional bruto, o con la de los países de desarrollo intermedio, en los que aun cuando se haya logrado suprimir el latifundio mediante un proceso revolucionario, existe, no obstante, un naciente y poderoso grupo de banqueros, industriales y comerciantes que disfrutan de una enorme acumulación de riqueza, en contraste con los muy bajos ingresos del campesino o del proletario.

Eliminado, por lo tanto, el objetivo de formación de capital en los países industrializados y disminuida considerablemente en ellos la necesidad de un régimen financiero redistributivo de la riqueza, queda, no obstante, un campo de gran amplitud para la acción estatal modificadora del curso que normalmente seguiría la iniciativa privada. Países como Estados Unidos, Reino Unido o Francia, determinan el gasto público, dentro de la fluidez del curso de su propia economía, con propósitos anticíclicos para corregir índices inconvenientes de desocupación, del nivel de precios y de la expansión o restricción de sus mercados internos por abundancia o limitación de recursos financieros.

En algunos países, y particularmente en Estados Unidos, los economistas al servicio del Estado han diseñado los “estabilizadores automáticos”, que con una función que puede llamarse termostática permiten subir o bajar la indicación del manómetro de la presión tributaria, desviando oportunamente tendencias inflacionarias o deflacionarias.

Pero sin perjuicio de ese sistema de ajuste de la economía interna, de todos modos los Congresos o Parlamentos de los países de alto desarrollo industrial determinan anualmente el gasto público con un concepto anticíclico, y es así como calculan el volumen de la recaudación de impuestos para cubrir un presupuesto de egresos predeterminado; es decir, fijan primero el gasto público y después aprueban los impuestos para satisfacer éste; contrariamente, en los países de una etapa intermedia o baja de su desarrollo económico, se calcula primero el ingreso público, para definir sobre esa base el límite del gasto público. Por último, en los países altamente industrializados, se reducen los impuestos cuando se requiere la canalización de un mayor porcentaje del ingreso bruto nacional para apoyar un mayor consumo del mercado doméstico y, por lo tanto, para una más grande inversión privada.

b) Países de desarrollo intermedio. De manera opuesta a lo que ocurre en los países de muy avanzado desarrollo industrial, en los de desarrollo intermedio, entre los que se encuentra México, la estructura impositiva se apoya en la necesidad dual de incrementar la formación de capital, tanto público como privado, y de redistribuir el ingreso. Son países todavía preocupados en la expansión y fortalecimiento de su infraestructura; preocupados también, y muy hondamente, en el desarrollo de sus industrias básicas y, en general, en el incremento de la industrialización privada; se inspiran generalmente en una política altamente nacionalista, aun cuando no xenófoba, tanto para impedir hasta donde es posible la invasión de sus mercados internos con productos importados, a pesar de ser mejores y más baratos, como para ir aumentando la participación del capital nacional en su economía interna, con merma de la participación de capital extranjero.

Sin embargo, son países a los que notoriamente falta capital, público o privado, en volúmenes suficientes para alcanzar sus objetivos y, por lo tanto, necesitan fomentar con un criterio selectivo la inversión extranjera.

Normalmente los países de desarrollo intermedio prefieren la inversión de portafolio a la inversión directa extranjera, porque es paciente y obje-

tiva la ventaja que deriva de adquirir eventualmente el pleno dominio de sus propias instalaciones industriales, en lugar de dejar abierta la economía nacional a la necesidad permanente de enviar al extranjero los recursos de cambio exterior requeridos para el pago de dividendos a las empresas extranjeras propietarias de las empresas industriales o agrícolas. Pero a pesar de esto, por regla general esos países tienen un concepto muy realista de sus finanzas internas y conocen las limitaciones de los empréstitos extranjeros, internacionales, gubernamentales o privados, y por ello no desdeñan la inversión privada exterior, que procuran regular flexiblemente dentro de sus propios intereses.

En resumen, en una importante medida basan su política de formación de capital en recursos extranjeros, para inversión directa o en forma de préstamos, los que deben atraer con adecuados incentivos. Como la contratación de empréstitos con organismos internacionales, gobiernos extranjeros o instituciones privadas, tiene a veces que limitarse por motivos políticos o económicos, es preciso crear y mantener un clima adecuado para la inversión extranjera directa.

En todo caso, independientemente de los recursos exteriores, al sector público corresponde fomentar la generación del mayor volumen de recursos internos, el encauzamiento del ahorro privado hacia la inversión, lo que presupone una política económica exterior que conduzca a una mejor distribución del ingreso. La inversión privada requiere mercados internos reservados para la industria doméstica y éstos sólo pueden ampliarse con la expansión de los recursos del consumidor. Un país en el que la más ancha base de su población es pobre, es un país con mercados raquíticos para su propia industria. De aquí el énfasis en una mejor redistribución del ingreso, aun cuando origine tensiones sociales que deben irse resolviendo con prudencia, pero sin perder de vista el objetivo primordial de alcanzar metas razonables de justicia social.

c) *Países subdesarrollados.* Los países subdesarrollados se encuentran dentro del clásico círculo vicioso de la pobreza. Porque el pueblo no tiene más recursos que los estrictamente indispensables para satisfacer una parte de sus requerimientos básicos de subsistencia, la propensión al consumo de sus exiguos recursos es total y absoluta, sin dejar margen para el ahorro; porque no existen ahorros privados, no es posible la formación del capital y porque no existe capital tampoco es posible el desarrollo, lo que a su vez mantiene la población dentro de su precaria situación económica.

Este círculo vicioso hace aún más urgente e imperativa la acción del Estado, ya que la inversión privada es mínima, pues sólo puede generarse en el muy pequeño grupo de los grandes latifundistas nacionales, que, por regla general, poco o nada se interesan en destinar sus abundantes recursos sobrantes al fomento de la economía nacional. Son característicamente ausentistas. Viven una vida de gran fastuosidad y refinamiento aparente en las grandes capitales europeas o norteamericanas, como ocurría en México en la época del Porfiriato.

Así, pues, de la falta de recursos nacionales para la inversión deriva que la inversión sea casi totalmente extranjera y se localice en la producción de artículos que interesan al país inversionista y al inversor privado; es decir, minería y agricultura primarias, que a su vez se destinan a consumo exterior, por lo que tienen una economía expuesta a las fluctuaciones de los mercados internacionales.

El Estado ofrece a los países subdesarrollados la única esperanza de redención y es por eso que en la América Latina, en África y en Asia se siente el inevitable impulso absorbente de la acción gubernamental, basada muchas veces en un nacionalismo a ultranza, que si bien con frecuencia corresponde a una política básicamente errónea, es, no obstante, fácilmente explicable.

En ellos el sector público necesita obtener el mejor volumen de recursos internos, necesariamente muy limitados, a través de los impuestos y complementar el financiamiento de su programa con recursos del exterior, no sólo para el mantenimiento de su economía primaria expuesta a los peligros y veleidades del mercado exterior, sino primordialmente para crear, desarrollar y fortalecer su infraestructura y su industria básica fundamental.

Es así que resulta paradójico e indebido el muy pequeño porcentaje que a los ingresos fiscales de los países subdesarrollados corresponde el producto nacional bruto. La recaudación tributaria no llega, normalmente, a más del 15% del producto nacional bruto, en tanto que en los países de alto desarrollo industrial alcanza límites superiores al 30%.

III. *Financiamiento de la inversión.* Ya se hizo notar que en las economías de altos ingresos existe suficiente capital interno y no se requiere capital exterior. Al contrario, son exportadores de capital. En ellas, por consiguiente, la inversión pública es financiada a través de impuestos.

También se ha dicho que en los países de desarrollo intermedio se requiere la inversión extranjera tanto en forma de empréstito como directa.

Pero además, independientemente de que el sector público sea financiado con empréstitos o con los recursos internos que derivan de su régimen contributivo, el sector privado obtiene su propio financiamiento principalmente con el ahorro canalizado hacia la inversión, que va adquiriendo una creciente importancia; después, con recursos públicos que a través de instituciones de crédito oficiales, como la Nacional Financiera en México, se ponen a disposición de empresarios privados y, por último, con financiamiento exterior en forma de inversión directa, generalmente en asociación con capital doméstico o por medio de préstamos, a veces de agencias internacionales de crédito, de agencias gubernamentales extranjeras o de bancos privados. En los países de desarrollo intermedio es indispensable la inversión privada extranjera; de aquí la necesidad de que el sistema tributario ofrezca incentivos adecuados para ella.

Por último, por lo que ve a los países exportadores de minerales o de productos agrícolas, la estructura fiscal es muy defectuosa, no sólo porque no existen suficientes márgenes para una imposición efectiva, sino también porque la naturaleza de su organización misma hace difícil la aplicación de un sistema impositivo, aun cuando se basara en las mejores recomendaciones de los más calificados expertos.

No puede haber en ellos un buen sistema fiscal, porque su economía no es una economía de dinero, ya que las necesidades básicas de alimentación del pueblo se satisfacen —si este vocablo puede usarse— con producción familiar que no llega al mercado, o llega a un primitivo mercado en el que los campesinos permutan entre ellos mismos lo que personalmente han elaborado. Además, el analfabetismo predominante en esos países hace imposible la implantación de un régimen tributario eficiente. Por encima de esto, y en relación con los pocos contribuyentes y recursos disponibles para participar en los gastos públicos, no existe la conciencia social y ética de la necesidad de pagarlos y, en fin, sus administraciones financieras son imperfectas y criticables en diversos sentidos. Es por ello que en los países subdesarrollados no debe pensarse seriamente en impuestos progresivos sobre el ingreso, sino, en todo caso, y a pesar de sus inconvenientes, en impuestos a la importación, a la exportación o al consumo.

IV. *Incentivos fiscales a la inversión privada.* Antes de describir la situación mexicana respecto a incentivos fiscales a la inversión, conviene analizarlos críticamente, para valorizar su utilidad. Ellos tienen un valor

limitado. Nada podría ser más erróneo que atribuirles efectos dramáticos de panaceas.

Lo que en efecto tiene verdadera importancia para el fomento de la inversión, es la estabilidad política y económica, el nivel cultural, el clima democrático, la eficiencia de la política exterior e interna, y el correcto funcionamiento institucional, tanto en la esfera administrativa como en la jurisdiccional. El inversionista, particularmente el inversionista extranjero, examina primero todos esos factores socio-jurídicos, para decidir si hace o no la inversión proyectada. Después de haber obtenido soluciones satisfactorias, a veces mediante garantías de su propio gobierno sobre daños derivados de inestabilidad política o de arbitrariedad gubernamental, el inversionista hace un estudio de los posibles mercados interiores o internacionales, de los precios previsibles de sus productos y de sus probables costos de producción; es decir, procede después del análisis socio-jurídico al estudio económico de su proyectada actividad, y una vez que también ha obtenido respuestas satisfactorias a estas diversas cuestiones, es cuando va a considerar el nivel de las cuotas impositivas y los mayores o menores alicientes o incentivos fiscales a su inversión, comparando con los impuestos de su país los que existan en el país en el que la inversión vaya a hacerse.

Así, pues, se repite, los incentivos a la inversión, sobre todo a la extranjera, son importantes, pero en menor grado que otros diversos factores determinantes de la decisión de invertir.

V. Incentivos fiscales a la inversión privada en México. 1. Industrias nuevas y necesarias. 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", 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 el país 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.

Es, por lo tanto, 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 nuestra ley podría ser contraria al sistema básico antimonopolístico que deriva del artículo 28 de la Constitución mexicana, 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 respecto de otras empresas establecidas con anterioridad para el mismo objeto.

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 puede darse la franquicia, 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 declaratoria 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 pueden 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 asimismo 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 tienen 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.

Como un comentario de orden general respecto al régimen fiscal mexicano de alicientes a la inversión en industrias nuevas, puede decirse que ellos operan 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 admita como créditos deducibles de sus impuestos, los que se hayan pagado en el país en que se efectúe la inversión, como ocurre en Estados Unidos y también, con algunas restricciones, en el Reino Unido.

Las ventajas fiscales concedidas para alentar la inversión extranjera, sin duda no producen los resultados que el legislador previó cuando se trata de sociedades o inversionistas privados de esos países, porque el impuesto que a su gobierno debe cubrir el inversionista es exactamente el mismo, ya sea que exista o no la exención mexicana. En rigor, tales exenciones favorecen a la tesorería pública de esos países, pero no al inversionista, cuyo monto total de impuestos no se modifica al aplicarse la ley mexicana.

Es por este motivo que la ley mexicana del impuesto sobre la renta, que contiene un régimen de créditos contra impuestos mexicanos por los tributos pagados en país extranjero, establece que cuando la fuente del ingreso se encuentra en el extranjero, el contribuyente podrá deducir

del impuesto que le corresponda pagar en México el que haya cubierto en el país en donde se origine el ingreso hasta el límite de este impuesto 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 no existe una regla semejante y es por este motivo que al inversionista, se repite, le es indiferente el sistema de exenciones que como incentivos 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 gravamen 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 régimen establecido en la ley de industrias nuevas y necesarias.

En diversas ocasiones en las que se ha 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 ha encontrado siempre 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.

2. Impuesto sobre la renta. El impuesto sobre la renta en México existe desde hace ya treinta y cinco años. Dejando a un lado intentos legislativos anteriores, que tienen más el aspecto de curiosidades históricas que de pasos importantes hacia la creación de un gravamen sobre los ingresos netos, la primera ley que con perfiles característicos de un impuesto sobre la renta se promulgó en México fue la de 18 de marzo de 1925.

No fue muy tardía la aparición en México del impuesto sobre la renta, si se considera que éste no se estableció sin objeciones de orden legal en los Estados Unidos sino hasta el año de 1913, cuando se modificó la Constitución norteamericana, al aprobarse la Decimosexta reforma constitucional por el número necesario de legislaturas estatales.

En los Estados Unidos hubo leyes anteriores, durante la guerra de Secesión y a principios de este siglo, promulgadas para crear un impuesto sobre la renta, especialmente sobre productos del trabajo, pero una actitud titubeante de la Suprema Corte de Justicia norteamericana condujo a dicha reforma constitucional, que expresamente eliminó la previa norma legal que requería para el establecimiento de un impuesto directo, que éste se prorrateara proporcionalmente entre los diversos Estados, teniendo en cuenta el número de habitantes de cada uno de ellos.

En su origen, y quizás todavía hasta la fecha actual, la ley mexicana del impuesto sobre la renta se inspira en el modelo original de Francia y no en el de los países anglosajones. En éstos, en efecto, desde un principio la tendencia ha sido hacia un impuesto personal en el que se grave la totalidad de los ingresos del contribuyente, sin perjuicio de un impuesto sobre sociedades, basado en la teoría generalmente aceptada de que no hay doble imposición por el gravamen a la sociedad y la inclusión de los dividendos pagados en el impuesto personal del accionista, por la clara separación jurídica entre la personalidad moral de la sociedad y la personalidad física del contribuyente particular.

Inicialmente, el impuesto sobre la renta francés no se orientó a ese concepto "global" del ingreso, sino a la inclusión del ingreso en diversas cédulas establecidas como casilleros clasificadores de la fuente tributaria para los efectos de la determinación del gravamen.

El sistema de la ley mexicana ha seguido expresamente el sistema cédular, al menos hasta el 1º de enero de 1965, y fue el 1º de enero de 1964 cuando se creó en México, superpuesta a los diversos gravámenes cedulares determinados por el origen del ingreso, una cuota complementaria, a la que el legislador quiso que quedaran sujetos los ingresos acumulados del contribuyente, ya gravados separadamente en las diversas cédulas.

La tasa complementaria sobre ingresos acumulados no tuvo éxito en el año de 1964, porque los órganos administradores del impuesto sobre la renta, en concordancia con una política tributaria interesada en evitar efectos desincentivos de la inversión privada, no exigieron la aplicación del gravamen sobre ingresos acumulados respecto a dividendos e intereses, creando así una situación de privilegio para los ingresos derivados de la inversión del capital y una discriminación fiscal en contra de los ingresos procedentes del trabajo humano. Esa deliberada autorización implícita para ignorar la ley, pudo criticarse desde el punto de vista de la justicia social, en la que debe basarse la estructura financiera, pero, en cambio, tuvo la virtud de no pasar bruscamente del régimen cédular al

global, con previsible merma del volumen de los ahorros privados y del capital nacional disponible para la inversión interna.

Sin embargo, existe en México el definido propósito de transformar el régimen fiscal sobre la renta, en una estructura basada esencialmente en la fusión de todos los ingresos del contribuyente en una única declaración anual, sin perjuicio del mantenimiento del impuesto tradicional sobre utilidades de sociedades dedicadas a actividades comerciales, industriales o agropecuarias.

El 1º de enero de 1965 entró en vigor en México una nueva ley del impuesto sobre la renta, diseñada como un paso más hacia la creación de un régimen tributario mexicano semejante en sus grandes líneas estructurales al de los países anglosajones.

Pero una vez más, y probablemente con justificación, el legislador fue tímido, y en un mayor grado lo fue el órgano administrador del impuesto.

La timidez del legislador se manifiesta al no llegar a los límites de la transformación lógica del impuesto mexicano en los dos gravámenes imponibles, uno sobre utilidades de las sociedades y otro sobre todos los ingresos, cualquiera que sea su origen, de los contribuyentes individuales.

En lugar de esto se creó un llamado impuesto "global de las empresas" (título II); otro sobre productos del trabajo (título III, capítulo I); otro sobre productos del capital (título III, capítulo II) y, por último, un impuesto "global" sobre la acumulación de los ingresos derivados de la actividad personal, asalariada o independiente y del rendimiento de inversiones de capital (título III, capítulo IV).

En esta forma, el llamado impuesto global de las empresas no fue un impuesto sobre utilidades de sociedades, como en Inglaterra o en Estados Unidos, sino que, respetando la idea histórica del gravamen cédular sobre actividades comerciales, industriales o agropecuarias, se ha seguido considerando en la ley nueva como empresa, "a cualquier sociedad o persona física dedicada a ese tipo de actividades". En esto no hay novedad. Es exactamente, en el fondo, la misma idea de las cédulas anteriormente existentes, desde el año de 1925, sobre ingresos de origen comercial, industrial o agropecuario.

Lo mismo puede decirse al analizarse la ley nueva, respecto a los ingresos derivados del producto de la actividad personal del trabajo, ya sea asalariado o independiente, y del gravamen sobre ingresos derivados de la inversión de capital. La ley nueva, que alude a estos gravámenes, tiene un fuerte sabor reminiscente del antiguo sistema cédular.

Y el gravamen basado en la acumulación de todos los ingresos perso-

nales, no es cosa diversa de la tarifa sobre ingresos acumulados, que tan medrosamente y con resultados tan imprácticos estuvo teóricamente en vigor durante el año de 1964.

Pero la rama Ejecutiva del Gobierno y el Poder Legislativo fueron muy prudentes una vez más y para prevenir desincentivos del régimen fiscal, pero también en perjuicio de la justicia social, que reclama una redistribución mayor del ingreso nacional, el Ejecutivo propuso al Congreso, y éste aceptó, que en la ley anual de ingresos de 1965 se estatuyera que no se acumularán en el impuesto global sobre personas físicas “los ingresos percibidos por concepto de dividendos y de intereses procedentes de valores, préstamos otorgados a las instituciones de crédito y de depósitos constituidos en ellas” (artículo 38).

En esa forma, entraron contradictoriamente en vigor el mismo día —el primero de enero de 1965— dos leyes expedidas por el Congreso. Una de ellas exige la acumulación de todos los ingresos derivados del trabajo y del capital, y la otra exime de la obligación de acumular algunos ingresos resultantes de inversiones de capital.

Hechas las aclaraciones anteriores, que son pertinentes para el análisis del sistema mexicano del impuesto sobre la renta, puede ahora pasarse al estudio de los incentivos que específicamente señala la Ley que entró en vigor el 1º de enero de 1965 para el fomento y aliciente de la inversión privada en México.

a) *Pérdidas de ejercicios anteriores.* Por primera vez en México la ley ha permitido que las pérdidas de ejercicios anuales anteriores, puedan amortizarse en años posteriores. Con anterioridad, la legislación fiscal mexicana se mantuvo inflexible e intransigente en este punto, con notorio daño de la más elemental equidad en el tratamiento tributario de los contribuyentes, quienes deben tener claramente definido el derecho a reclamar que las pérdidas ocurridas, sin culpa, en uno o varios determinados años, puedan ser compensadas, para efectos fiscales, con cargo a futuras utilidades.

El artículo 22 de la ley en vigor señala bases bajo las cuales el alivio fiscal futuro por pérdidas financieras anteriores pueda lograrse. Al efecto la ley estatuye:

- a) Las pérdidas amortizables deben existir tanto en la contabilidad como en la declaración de impuestos del contribuyente; es decir, deben derivar no sólo de la aplicación normal de prácticas contables aceptadas generalmente, sino también de la aplicación del ré-

- gimen especial de deducciones y de determinación del ingreso que la ley fija para propósitos exclusivamente fiscales. El monto de la pérdida, si fuere distinto en el balance contable y en la declaración fiscal, será amortizable por la cantidad menor.
- b) La amortización futura de las pérdidas deberá hacerse tanto para fines contables como para propósitos fiscales.
 - c) El término durante el cual la ley permite absorber en ejercicios futuros la pérdida anterior es el de cinco años, en el concepto de que la ley autoriza la compensación de la pérdida hasta por el monto total de la utilidad de cada uno de los cinco años posteriores.
 - d) La ley señala específicamente determinadas restricciones a la franquicia fiscal mencionada, que por su detalle parece innecesario expresar. Tiene, sin embargo, relevancia el hecho de que las pérdidas que fueren consecuencia de fusión o liquidación de sociedades no son amortizables. Esta parece ser una regla elemental de prudencia para evitar subterfugios legales concebidos para la prevención del impuesto.

b) *Depreciación de inversiones.* La deducción por depreciación de inversiones ha sido también liberalizada en la ley actual. 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. 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 autoriza 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 señalan las ramas de producción que gocen del beneficio, los métodos aplicables, el plazo de vigencia y los requisitos que deben cumplir los interesados.

La depreciación acelerada de inversiones en activos fijos es, sin duda, un incentivo a la inversión privada, aun cuando con un alcance limitado, porque, en rigor, la depreciación 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

temporal 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.

c). *Gravamen sobre utilidades distribuibles o sobre dividendos pagados.* En el pasado, la ley mexicana gravaba las utilidades distribuibles, entendiendo por tales no las que son materia del impuesto a cargo del contribuyente mismo, sino las ganancias determinadas contablemente, aun cuando con algunos ajustes de orden fiscal al balance.

Sin embargo, la nueva ley del impuesto sobre la renta suprimió el impuesto sobre ganancias distribuibles, para sustituirlo por uno sobre dividendos realmente pagados, que fluctúa del 15 al 20%.

La diferencia entre los impuestos sobre ganancias distribuibles o distribuidas, deriva de una distinción, que corresponde más a una teoría legal que a la realidad práctica, entre la empresa contribuyente y el accionista de aquélla. Puede corresponder más a la realidad en los países en los que exista una gran demanda de acciones de las llamadas "sociedades públicas" que en los países de menor desarrollo, en los que el administrador de la empresa tiene un importante interés como dueño de ésta.

Obviamente el sistema actual de la ley mexicana ofrece un incentivo a la capitalización de utilidades, todavía más importante cuando los países exportadores de capital, como Estados Unidos, han cristalizado la tendencia de gravar a sus accionistas nacionales por las utilidades en empresas extranjeras, aun cuando no sean remitidas al país de origen de la inversión.

Pero aun dentro del antiguo sistema, el que gravaba ganancias distribuibles, es posible crear, como ocurría en México, incentivos a la re-inversión desgravando las utilidades reinvertidas, o parte de ellas.

d) Impuesto sobre utilidades excedentes. Éste ha existido también durante muchos años en México, pero quedó suprimido en la ley nueva, vigente desde el 1º de enero de 1965. Era un gravamen, con cuotas progresivas, sobre utilidades que pasaban del 15% del capital contable, sin que excediera del 10% de las utilidades excedentes de la empresa.

Claramente, la eliminación del impuesto sobre utilidades excedentes en México constituye un nuevo e importante incentivo a la inversión, aun a la inversión extranjera cuando, como ya ocurre, se aproxima el impuesto total mexicano al impuesto por el cual la ley del país inversor otorga un crédito por la contribución extranjera, deducible de este último impuesto.

e) No puede dejar de mencionarse la importancia que tiene una fácil administración del impuesto; un régimen simplificado de declaraciones y de determinación del gravamen, y por encima de todo, un sistema fiscal que admita un mínimo de evasivas y que se aplique con la mayor generalidad a todos los contribuyentes. Nada es tan opuesto a la inversión privada como un método administrativo defectuoso o injusto para la determinación y cobro de los impuestos.

3. Impuestos sobre el comercio exterior. Los impuestos sobre el comercio exterior, tanto de importación como de exportación, han tenido propósitos de protección a la actividad industrial o agrícola de México, sin perjuicio de la relevante importancia que tuvieron, pero que gradualmente han ido perdiendo, como fuentes de ingresos del Gobierno.

Respecto a los impuestos de importación con fines proteccionistas, ellos han perdido su anterior relevancia, porque de una manera directa, a través de la reglamentación administrativa cuantitativa o cualitativa de las importaciones, la industria doméstica mexicana ha encontrado adecuada protección.

Los impuestos a la exportación siguen reconociendo como objetivo primordial el aprovechar al máximo posible las épocas de auge de los precios internacionales de los productos de exportación, aun cuando también se definen más y más por el propósito explícito de evitar, también hasta donde es posible, la incidencia de fluctuación internacional en la economía mexicana.

Los productos de exportación de México tienen, en términos generales, una demanda muy elástica y una oferta más inelástica; son productos en los que México no tiene una situación privilegiada como productor, por lo que debe competir en los mercados extranjeros.

Esto último es cierto, aun tratándose de las actividades mineras. A excepción de la plata, en la que México sigue siendo el más importante o uno de los más importantes países productores, en los demás productos mineros la industria mexicana representa una fracción del consumo total mundial, que no le permite intervenir en la fijación y ni siquiera en la defensa de los precios exteriores.

Los impuestos mexicanos a la minería han tenido una forma combinada de gravámenes a la producción, a la exportación y sobre la superficie de los predios mineros. En los últimos años, la declinación de la minería en México, comparativamente al incremento de otras actividades económicas, y entre ellas la agrícola, han reducido la importancia que en el ingreso total del país y en el rendimiento fiscal del Gobierno tuvo la minería.

El sistema fiscal mexicano sobre minería no se caracteriza por el objetivo de proporcionar incentivos a la inversión extranjera. Esto es particularmente exacto en los últimos años, aun cuando no lo fue antes de la Revolución Mexicana, es decir, a fines del siglo pasado y principios del presente, cuando el subsuelo de México estuvo a disposición del inversor extranjero. La tendencia nacionalista del país ha reducido el interés extranjero en este tipo de inversión.