

IMPUESTO AL ACTIVO. LA EXENCIÓN A LAS EMPRESAS QUE COMPONEN EL SISTEMA FINANCIERO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA¹

El artículo 6o., fracción I de la Ley del Impuesto al Activo, vigente en su origen (actual fracción II) al establecer que exenta del pago del tributo a las empresas que componen el sistema financiero, transgrede el principio de equidad tributaria, consagrado en el artículo 31, fracción IV, constitucional, en virtud de que teniendo estas empresas activos destinados a actividades empresariales, y no presentarse respecto de ellas ninguna situación de beneficio o justificación social que pudiera fundar un trato privilegiado de exención, no existe razón alguna por la que respecto de ellas no se establezca que al ser sujetos del tributo deban pagar el impuesto al activo, el cual podrán acreditar al impuesto sobre la renta efectivamente para medir con exactitud el activo neto afecto a sus actividades empresariales por el hecho de operar con ahorro captado del público y con depósitos efectuados por el mismo, como se señala en la exposición de motivos de la ley, pues tal circunstancia, en todo caso, podría dar lugar a prever una forma especial de determinación de la base del tributo, pero de ningún modo justifica su exención, máxime que tales empresas son contribuyentes del impuesto sobre la renta, de manera tal que si pueden determinar sus utilidades para efectos de este impuesto, no existe razón alguna para presumir que en el impuesto al activo, esencialmente vinculado a aquél, no puedan hacer la determinación relativa. Tampoco puede admitirse como justificación de la exención que esté sujeta a un estricto control financiero, pues además de que ello no puede llevar a considerar innecesario el control que como "objetivo fiscal no contributivo", persigue el impuesto al activo, bajo este contexto se podría afirmar que todos los contribuyentes no sólo están sujetos a control fiscal y

¹ *Semanario Judicial de la Federación*, 9a. época, marzo de 1996, P./J.10/96, pp. 39 y 40. Esta tesis interrumpe el criterio sustentado en la tesis de pleno 23/90, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, tomo VI, primera parte, página 55 y en la tesis 1/91, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, tomo VIII, enero.1991, página 14.

a diversos tipos de control administrativo, de acuerdo con la naturaleza específica de cada empresa, sino que el legislador siempre está en posibilidad de establecer nuevos sistemas de control dentro del marco constitucional, por lo que ello no puede considerarse una situación que diferencie esencialmente, para efectos fiscales contributivos, a las empresas que integran el sector financiero, de los demás sujetos pasivos del impuesto, lo que obliga concluir que la exención de mérito introduce dentro del sistema del tributo un trato desigual a los iguales, lo que resulta violatorio del artículo 31 fracción IV de la Constitución, en cuanto previene como un requisito esencial de las contribuciones que sean equitativas.²

Comentario

La ejecutoria que a continuación se comenta, hace referencia a una situación jurídica anteriormente contemplada. Esto es, el artículo 6o., fracción I de la Ley del Impuesto al Activo, vigente en su origen y después contemplado en la fracción II, del mismo artículo, señalaba la exención del pago del tributo a las empresas que componen el sistema financiero. En este sentido, por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 10 de mayo de 1996, se derogó la fracción II del artículo 6o. de la Ley del Impuesto al Activo, desapareciendo, por tanto, la inconstitucionalidad del precepto a que alude la jurisprudencia.

Consideramos que las causas probables para derogar tal precepto por el legislador, y para declarar que la exención del impuesto al activo a las empresas que componen el sistema financiero violaba el principio de equidad tributaria, fueron las siguientes:

1. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en

² Amparo en revisión 1558/90. Complementos Alimenticios, S. A. 22 de febrero de 1996. Mayoría de ocho votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot. Amparo en revisión 4736/90. Martex S. A. 22 de febrero de 1996. Mayoría de ocho votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Jorge Dionisio Guzmán González. Amparo en revisión 16/92. Arrendadora Hotelera del Sureste, S. A. de C. V. 22 de febrero de 1996. Mayoría de ocho votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot. Amparo en revisión 5815/90. Zahori, S. A. de C. V. 22 de febrero de 1996. Mayoría de ocho votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot. Amparo en revisión 749/91. Compañía Harinera de la Laguna, S. A. de C. V. 22 de febrero de 1996. Mayoría de ocho votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Rocío Balderas Fernández. El Tribunal Pleno, en sesión privada celebrada el veintiséis de febrero en curso, aprobó, con el número 10/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de febrero de mil novecientos noventa y seis.

tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a la hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etcétera, debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.

El principio de equidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige a las leyes tributarias conceder un trato igual a las personas morales colocadas en la misma situación y uno diferente a quienes se encuentren en situaciones diversas.

2. De una sana interpretación al artículo 28 constitucional, se puede inferir que, por una parte, prohíbe establecer exenciones para favorecer los intereses de una o más personas determinadas y autoriza, por otra parte, las que se fijen considerando situaciones objetivas que reflejen intereses sociales o económicos de ciertas categorías de contribuyentes.

La aplicación conjunta de los principios anteriores, es decir, el de la equidad y el de la prohibición de exenciones de impuestos, para resultar constitucionales, deben no sólo observar los requisitos de generalidad y abstracción señalado en las leyes, sino también conservar el esquema de igualdad de las cargas tributarias sobre los particulares, por tanto, es necesario que la ley tributaria establezca una serie de clasificaciones y de categorías de sujetos para determinar quiénes deben sufrir la carga del tributo, distinguiéndolas de las demás que conforman el universo total de personas que pueden ser destinatarias de sus normas.

No se puede gravar de igual manera a todos los habitantes del país, sin distinción de edad, actividad, condiciones económicas, situación social, etcétera, pues ello conduciría a un estado de injusticia, por tanto, es necesario que el legislador determine la categoría de sujetos que serán contribuyentes de cierto gravamen, normalmente por razón de su posición frente al objeto gravado o su conexión con él y, en su caso, determinar las subcategorías dentro de aquellas que por sus características requieren tratamientos específicos en cuanto a las reglas de causación, forma y tiempo de pago, deducción, determinación de la base e, incluso, situaciones objetivas de indiscutible beneficio o justificación social, que pudieran traducirse en exenciones, es decir, en un privilegio excepcional para un determinado contribuyente, que por esos motivos lo

distinguen esencialmente desde el punto de vista fiscal de los demás, liberándolo del pago del tributo.

Por tanto, es necesario que el establecimiento de estas categorías y subcategorías de contribuyentes se hagan con criterios objetivos sin el propósito de favorecer a determinadas personas (sistema financiero), esto es, no pueden realizarse libremente por el legislador, sino de modo tal que no quebrante el principio de equidad, es decir, que no lo haga con fines discriminatorios ni caprichosos. Por otra parte, también es importante que los criterios sean relevantes y tengan significación frente al objeto y fin de la ley tributaria, es decir, que para que una exención se halle arreglada al principio de la equidad tributaria, es preciso fundamentarla en circunstancias objetivas que sean determinantes de la situación del objeto gravado y atienda las finalidades perseguidas por dicho gravamen.

La pregunta entonces consiste en saber si es posible determinar si la exclusión que se señalaba en la fracción II del artículo 6o. de la Ley del Impuesto al Activo, en favor de las empresas que integran el sistema financiero, obedece a criterios de distinción fundados en elementos objetivos que resulten relevantes para los fines del gravamen reclamado, y en razones de notorio beneficio o justificación social.

Para responder lo anterior, es necesario primero conocer cómo se encuentra conformado el sistema financiero, el cual se compone de instituciones de crédito, de seguros y fianzas, las organizaciones auxiliares de crédito y las casas de bolsa residentes en México o en el extranjero (artículo 7-b III, párrafo 4o. de la Ley del Impuesto sobre la Renta). La naturaleza jurídica de las instituciones de crédito, se hallaba definida principalmente en esa época en la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y en un conjunto de leyes especiales que regulaban la actividad financiera en nuestro país.

Estas leyes especiales de carácter financiero contemplan en conjunto los mecanismos de control financiero y contable a que están sometidas las instituciones de crédito, y que de acuerdo con la ley vigente en esa época pueden citarse los siguientes:

a. Aprobación por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de sus programas financieros, presupuestos legales de gastos e inversiones y estimaciones de ingresos, todos formados de acuerdo con los objetivos nacionales de desarrollo.

b. Sometimiento de todas sus operaciones activas, pasivas y de servicio a las medidas dictadas por el Banco de México en materia de regulación monetaria y crediticia.

c. Determinación por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público previa opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros de las clasificaciones de sus activos y de los porcentajes máximos de pasivo exigible y contingente representada en los grupos de activos.

d. Autorización de la misma dependencia para que inviertan en títulos representativos del capital social de organizaciones auxiliares del crédito, intermediarios financieros no bancarios o entidades financieras del exterior.

e. Lo anterior implica, por tanto, una serie de peculiaridades desde el punto de vista financiero y contable que diferencia al sector financiero de otras empresas que en lo general poseen activos. Tal distinción provoca un tratamiento jurídico especial a las empresas que conforman el sistema financiero nacional.

En virtud de lo anterior, existiendo diferencias claras entre las empresas del sector financiero y las demás empresas que cuentan con activos, en tanto que las primeras se encuentran sometidas a reglas específicas de control financiero y contable que inciden directamente en el volumen, naturaleza y valor de sus activos, es claro observar que si bien existen estas diferencias en las instituciones financieras, del mismo modo, como se establece en la Ley del Impuesto sobre la Renta, respecto de ese tributo, ello justificaría en la contribución complementaria al mismo (impuesto al activo), un trato diverso en cuanto a los mecanismos contables para determinar la base del tributo pero no su exención, ya que incluso aunque las instituciones financieras operan con ahorro captado del público y con depósitos efectuados por el mismo, sería difícil, por tanto, medir con exactitud el activo neto, afecto a sus actividades empresariales.

Desde luego, esta situación no desvirtúa que se trata de una empresa que posee activos destinados a actividades empresariales, concurrentes a la obtención de utilidades y de ninguna manera se demuestra que tal actividad sea razón suficiente desde un punto de vista constitucional o legal, de beneficio o justificación social notoria que pudiera fundamentar una situación de exención, sino sólo un tratamiento especial y diferente. Por tanto, es necesario recalcar que la vinculación y complementación existente entre la Ley del Impuesto al Activo y la Ley del Impuesto sobre la Renta, se desprende de la exposición de motivos y del contenido de la propia ley.

En suma, ni del análisis de la exposición de motivos en cuanto a las causas de exención del impuesto al activo a las empresas que componen el sistema financiero, ni de tal contenido de los preceptos de la ley, ni de las disposiciones constitucionales que regulan el sistema económico, como tampoco de las características propias de las actividades de las instituciones financieras, en contra sentido con las que realizan las demás empresas que tienen el carácter de contribuyentes del impuesto al activo se pueden desprender causas objetivas

y razones de notorio beneficio o justificación social que fundamenten tal exención. Por tanto, la exención establecida en la fracción II del artículo 6o. de la Ley al Impuesto al Activo, consideramos violentado el principio de equidad tributaria establecida en el artículo 31, fracción IV constitucional, por establecer un tratamiento desigual a situaciones fiscales similares o iguales.

Luis GARCÍA LÓPEZ-GUERRERO