

¿DEBE SUPRIMIRSE EL IMPUESTO AL ACTIVO?

Miguel de Jesús ALVARADO ESQUIVEL*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El error de diseño del impuesto.* III. *La vana obsesión por la equidad y el olvido del criterio de eficiencia económica.* IV. *Empeoramiento del sistema fiscal a raíz de las “reformas de la reforma” con finalidad primordialmente recaudatoria.* V. *La disminución de las garantías del contribuyente al calor de la lucha contra el fraude fiscal.* VI. *Castigo a la inversión.* VII. *Imperfecciones en nuestro sistema tributario.* VIII. *El resto.* IX. *A modo de conclusión.* X. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

Algunos especialistas ya han hecho diversas propuestas de reformas, adiciones o derogaciones a

* Doctor en derecho por la Universidad de Salamanca, España. Doctor en derecho fiscal por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

texto de la Ley del Impuesto al Activo en vigor. Entre las propuestas más sobresalientes, cabe destacar las siguientes:

- 1) Ampliar la base del impuesto de las empresas que componen el sistema financiero, a efecto de que paguen este tributo considerando la totalidad de su activo.
- 2) Incluir como sujeto de este impuesto a la asociación en participación, concretamente al asociante, por la totalidad de los activos que afectan a esa figura.
- 3) Dejar fuera de la base gravable del impuesto los activos no deducibles.
- 4) Precisar que las mercancías integran la base del impuesto.
- 5) Excluir de la actualización el costo comprobado de adquisición de las acciones que se compren con posterioridad al último mes de la primera mitad del ejercicio por el que se determina el impuesto.
- 6) Fijar como regla para determinar el factor de actualización del valor de bienes y operaciones, la aplicación del Índice Nacional de Precios al Consumidor.
- 7) Establecer expresamente que las deudas contratadas con el sistema financiero son deduci-

bles, como lo estableció jurisprudencialmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- 8) Permitir la disminución de los pagos provisionales en ciertos supuestos.
- 9) Incorporar reglas en materia de consolidación fiscal, entre otras.

Es evidente que las dichas propuestas en algunos casos, se dirigen únicamente a corregir las imprecisiones actuales de la ley y, en otros, constituyen facilidades que, si bien dan mayor certidumbre a los contribuyentes, no dejan de ser pequeños retoques impositivos. Una verdadera reforma fiscal integral, debe necesariamente, determinar la validez constitucional del conjunto de impuestos que componen el sistema tributario, en el caso, del impuesto al activo. Más adelante se darán las razones para la eliminación de este impuesto:

II. EL ERROR DE DISEÑO DEL IMPUESTO

A partir de 1988, cuando apareció en la escena fiscal del país el impuesto al activo, se generó una ola de opiniones contrarias a este tributo, principalmente porque resulta ruinoso para las empresas, afecta su liquidez, desalienta la inversión y, no equivale a capacidad económica.

El impuesto al activo, desde su origen, se ha justificado como un instrumento útil en el combate a la evasión y elusión fiscales, que garantiza un pago mínimo por parte de las empresas, en razón del carácter complementario que guarda respecto del impuesto sobre la renta.

El impuesto al activo tiene un error de diseño. En efecto, la “tecnología” tributaria que lo diseñó *in vitro*, olvidó tener en cuenta que la economía mexicana se encontraba, a la sazón, en plena crisis y que registraba tasas de inflación “de dos dígitos”. La crisis afectó especialmente a la inversión y se tradujo en una profunda desaceleración del crecimiento económico, sin que el recién estrenado impuesto al activo hiciera nada para estimularla, como tampoco lo hizo para incentivar la rentabilidad de las empresas; por el contrario, penalizó la productividad reducida generada no por capricho de las empresas, sino felizmente por las condiciones económicas del país.

En suma, un impuesto que puede resultar adecuado para etapas de prosperidad económica —aunque, curiosamente, exista sólo en un reducidísimo número de países, precisamente por sus efectos perniciosos—, no lo es en absoluto a la vista de la realidad de la economía mexicana, la cual se halla inmersa en una fase agudamente represiva de la que

todavía no se sabe cuándo podrá salir. Así, se comprende que este error de diseño es un “pecado original” y, por tanto, difícilmente redimible con la aplicación del impuesto al activo.

III. LA VANA OBSESIÓN POR LA EQUIDAD Y EL OLVIDO DEL CRITERIO DE EFICIENCIA ECONÓMICA

El impuesto al activo acarreó la siempre difícil y grave cuestión de la equidad, y otorgó al objetivo de la redistribución una primacía absoluta, con el olvido casi total de las exigencias del principio económico de eficiencia asignativa.

El desequilibrio patente entre uno y otro objetivo de la imposición se consagra con el establecimiento del impuesto al activo empresarial, generando como reflejo, la obsesión igualitaria y redistribuidora que padece desde hace tiempo nuestra sociedad.

Sobre este punto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hace reiteradas referencias, en su artículo 31, fracción IV, establece “contribuir de la manera equitativa y proporcional que dispongan las leyes”; en relación con otras cuestiones de política económica y social el artículo 25 establece que:

...corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo una más justa distribución del ingreso y la riqueza (...). Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía.

Así mismo el artículo 26 dispone que: “...el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento”. Y aunque en el artículo 134 la Constitución federal también menciona el criterio de eficiencia al señalar que “los recursos económicos de que dispongan el gobierno federal (...), se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados”, en un Estado de derecho como el nuestro, que debe considerar la igualdad real y efectiva de los individuos como un valor superior que los poderes públicos deben promover, el peso de los criterios económicos en el sistema constitucional es mayor que el de los redistributivos a la hora de informar las actuaciones del sector público.

La prueba de ello es el establecimiento del impuesto al activo, ya que pasa por alto que la equidad postula un reparto progresivo de la carga tributaria

a través de un índice que mida la capacidad económica de los individuos para pagar impuestos y que permita dar un trato igual a los iguales y apropiadamente desigual a los desiguales; en este caso, ese índice es, sin más, la tenencia de activos.

Aun pasando por alto que, en las mismas fechas en que se puso en vigor el impuesto al activo la teoría de la imposición recomendaba, por todas partes y con voces numerosas y calificadas, armonizar el interés por la equidad con los aspectos de eficacia de las estructuras impositivas, en el sentido de valorar los efectos que los impuestos producen sobre la adopción de riesgos, sobre la inversión, sobre las decisiones de ahorro y sobre la modernización de la planta productiva en tiempos de una competencia que de rebote trajo la globalización —factores éstos sin cuya consideración el debate sobre estos principios no pasa de ser una simple disputa ideológica—, lo cierto es que las pretendidas equidad y redistribución de la riqueza se pueden establecer sólo sobre el papel, sin que pueda predicarse de la realidad de su aplicación, que más bien merece el calificativo de regresiva.

¿Dónde está, pues, la progresividad real del impuesto al activo, concebido oficialmente como otro paladín de la equidad?

IV. EMPEORAMIENTO DEL SISTEMA FISCAL A RAÍZ DE LAS “REFORMAS DE LA REFORMA” CON FINALIDAD PRIMORDIALMENTE RECAUDATORIA

Según la iniciativa que llevó al Congreso de la Unión este excepcional impuesto, la finalidad de su establecimiento, entre otros pintorescos propósitos, era ampliar la capacidad recaudatoria de la hacienda pública. Sin embargo, no puede negarse el espectacular aumento en la presión fiscal, material y formal que se ha registrado a causa de este impuesto la cual se ha agravado, naturalmente, por los continuos ajustes, merced a los cuales se ha magnificado su objetivo recaudador, aun a costa de la racionalidad (siempre); y de la equidad (casi siempre), por no hablar de la eficiencia económica y de la seguridad jurídica, valores ciertamente en declive por su establecimiento.

Las sucesivas “reformas de la reforma” se han diseñado, fundamentalmente, y año tras año, al servicio preponderante y casi exclusivo de los afanes recaudatorios de nuestra administración tributaria, los cuales han llegado a convertirse en obsesión en los momentos de mayor crecimiento del déficit público.

Este protagonismo adquirido por el “impuesto recaudador”, en perjuicio del “impuesto equitati-

vo” y, por supuesto, del “impuesto eficiente”, ha impedido que se corrijan los defectos, observables desde su implantación y evidenciados con su atropellada aplicación, e incluso los ha agravado.

Como ejemplos de los defectos no corregidos por mora de la recaudación bien pueden servir las propuestas de reformas, adiciones y derogaciones que se resumieron al principio de este trabajo en particular la no deducibilidad de las deudas contratadas con el sistema financiero, ya que desligados así los componentes patrimoniales (activos y pasivos) de los contribuyentes, ¿qué sentido tiene que continúen tributando los activos? si éstos deben ser determinados precisamente por el valor del patrimonio, es decir, sin dejar de considerar los pasivos o deudas. En fin, la pérdida de coherencia del sistema y la desnaturalización del impuesto, representan casi una herejía en un tributo que, en condiciones distintas a las de nuestro país, debe gravar activos reales y en su expresión neta.

Ante este panorama, no puede aceptarse una nueva oleada de “parches” que sólo intentarán tapar los “agujeros” recaudatorios encontrados hasta ahora, para el día de mañana —es decir el año próximo—, limitar, por ejemplo, los gastos deducibles a conceptos muy concretos, establecer límites cuantitativos en algunos de éstos o incorporar, con ca-

rácter obligatorio, fórmulas generales que no tienen en cuenta las circunstancias particulares de cada contribuyente.

V. LA DISMINUCIÓN DE LAS GARANTÍAS DEL CONTRIBUYENTE AL CALOR DE LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL

Para nadie es desconocido que los apremios recaudatorios de la hacienda pública contribuyen a explicar por qué se ha convertido en una “guerra sucia” la siempre noble batalla contra la evasión fiscal. Incapaz de contener el crecimiento del gasto público, pero plenamente consciente de la inconveniencia de mayores incrementos de la presión fiscal, a la administración tributaria no le queda otro remedio que estrechar el cerco al fraude fiscal, tratando de allegar de esa fuente, como sea, los recursos necesarios.

El problema estriba precisamente en ese “como sea”, en esa pretendida justificación de los medios por el fin que conduce a nuestra hacienda a anteponer el descubrimiento del fraude y su represión a las garantías jurídicas de los presuntos defraudadores, que son: todos los contribuyentes.

En el caso del impuesto al activo, el resultado no ha podido ser más negativo. La prueba está en que este impuesto, tiene el la marca nacional del núme-

ro de demandas de amparo en su contra, no obstante su relativa juventud. Y no sólo eso, sino que también tiene el mayor número de artículos declarados inconstitucionales por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación —más los que se sigan acumulando—.

Independientemente de que se sigan declarando o no inconstitucionales los preceptos que regulan el impuesto al activo o las disposiciones menores que lo articulan, lo preocupante es que la contumacia de la administración tributaria en esa actitud de extrema dureza y de falta de respeto a los derechos y garantías de los contribuyentes, aflorará si en lugar de suprimirse el impuesto sólo se reforma o modifica su texto legal, con el riesgo de colocar a nuestro sistema tributario en una senda peligrosa que puede conducir, en muchos aspectos, a la virtual negación del Estado de derecho. Como Horacio escribió —y su reflexión no tiene porque dejar de ser válida para las leyes tributarias— “hay una medida en las cosas, hay límites marcados fuera de los cuales lo recto y lo justo no pueden subsistir”.

VI. CASTIGO A LA INVERSIÓN

El impuesto al activo tiene como rasgo característico, mayoritariamente aceptado, el ser un instrumento de castigo a la inversión, a pesar de que ésta

es una variable económica clave para el crecimiento económico.

En efecto, este impuesto desestimula la realización de inversiones productivas, ya que grava las existencias, los inmuebles, los bienes de equipo y la maquinaria cuando el país requiere impulsar proyectos de inversión que generen empleo y riqueza.

El impuesto al activo afecta más cuanto mayor sea el valor de la inversión empresarial, lo que determina una situación de regresividad fiscal penalizadora de la productividad de aquélla. La quiebra de este sistema fiscal contrasta con los decretos de exención para los sujetos pasivos del impuesto dictados por el Ejecutivo federal, y con la exención en los años preparativos y de inicio de actividades.

Además, los nuevos aires fiscales están propiciando en los países más desarrollados una simplificación de los tributos, acompañada por el estímulo o incentivo a las actividades productivas, dado su positivo comportamiento en la actual coyuntura.

Por ello, la eliminación del impuesto al activo incentivaría el trabajo, el ahorro y la inversión, y permitiría que nuestro sistema tributario se ajuste a las tendencias internacionales más recientes, al coadyuvar a la potenciación del crecimiento de nuestra economía, así como a la superación de sus graves problemas estructurales.

VII. IMPERFECCIONES EN NUESTRO SISTEMA TRIBUTARIO

Después de más de 10 años el impuesto al activo no ha cumplido satisfactoriamente los objetivos que el legislador pretendió al establecerlo, ya que no ha servido como medio de control del impuesto sobre la renta (por el contrario, el impuesto al activo ha pasado a ser controlado, por el impuesto sobre la renta, juego de palabras que se acredita, entre otras quiebras del sistema complementario, con las constantes modificaciones al acreditamiento de un tributo frente al otro y con las retenciones sobre rendimientos de determinados activos financieros.

Por otro lado, aunque el impuesto al patrimonio es un viejo tributo (fue introducido en España en 1202 con el nombre de *moneda forera* en la Corona castellanoleonesa), no es hoy, ni mucho menos, un impuesto unánimemente aceptado en el mundo occidental, pues sólo once países de la Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico lo tienen establecido. Por lo demás, si se opta por su pervivencia —opción que no resulta adecuada si se consideran los graves problemas ya reseñados, a los que cabría agregar los de valoración, es decir, de discriminación entre tipos de activos patrimoniales que genera, y la clara, aunque negada, duplicidad

de gravamen que se produce con otras figuras impositivas, como la tributación municipal sobre bienes inmuebles— el impuesto al activo necesitaría una urgente transformación de fondo en múltiples aspectos.

VIII. EL RESTO

No es constitucionalmente válido gravar a las empresas por sus activos, sin considerar los costos de la adquisición y conservación de éstos, pues ello significa que se grava un patrimonio considerado como riqueza, cuando los contribuyentes no la poseen, al menos no en su expresión neta. Por tanto, en los impuestos al patrimonio, como sin duda lo es el impuesto al activo, debería gravarse la riqueza real de los contribuyentes, no la que derive de la sola tenencia de activos.

En efecto, resulta cuestionable la forma en que se determina la base del impuesto, ya que en vez de gravar los activos netos de los contribuyentes, entendidos éstos como la diferencia de los activos menos sus pasivos, el impuesto se calcula sobre una cantidad que sólo contempla la disminución de ciertos pasivos y no de todos los existentes, lo cual necesariamente provoca una distorsión en la base del impuesto y, evidentemente, una afectación grave a la capacidad económica de los contribuyentes.

Por otro lado, la aplicación del impuesto al activo resulta excesivamente complicada, lo que acarrea a los contribuyentes costos excesivos, molestias e inseguridad jurídica en el cumplimiento de su obligación para determinar y pagar el tributo.

Asimismo, la propia estructura del impuesto, al permitir la disminución de ciertos pasivos, lejos de provocar la estructuración sana de los negocios en el país, llega a fomentar la contratación de pasivos provocando en muchas ocasiones posiciones financieras débiles en diversos contribuyentes.

Además, cuando los contribuyentes registran pérdidas fiscales en el impuesto sobre la renta, el impuesto al activo constituye una pesada carga económica, ya que en lugar de permitir utilizar todos los recursos para la rehabilitación de la empresa, deben destinarse cantidades significativas al pago de este impuesto, que, si bien es factible recuperarlas en el futuro (bajo ciertas circunstancias), sin duda provocan un incremento en la carga financiera de los negocios, el cual puede llegar a representar un gasto irrecuperable.

IX. A MODO DE CONCLUSIÓN

En México debe implantarse un adecuado sistema fiscal, lo que significa fundamentalmente no entorpecer con muchos o malos impuestos como el

activo, el libre curso de la actividad económica. Nuestro país requiere de una hacienda pública capaz de mantener con “las bases de la sociedad” relaciones de respeto y no de interferencia como las que postuló, en 1826, don José Canga Argüelles:

Cuando la índole de los tributos, los reglamentos sancionados para su cobro, los empréstitos y los arbitros gravan el fondo de la riqueza y extenuan los brazos que la producen, empobrecen los pueblos, relajan la unión de los individuos que componen la sociedad, pervierten la moral e influyen eficazmente en las desgracias públicas con ruina del Estado.

X. BIBLIOGRAFÍA

- AMATO, A., *Il nostro sistema tributario dopo la riforma*, Padova, Cedam, 1973.
- COSCIANI, C., *La riforma tributaria: speranze e preoccupazioni*, Roma, Moneta e Credito, 1967.
- ESCRIBANO LÓPEZ, F., *El impuesto extraordinario sobre el patrimonio de las personas físicas*, Madrid, Civitas, 1985.
- FUENTES QUINTANA, E., *Las reformas tributarias en España*, Barcelona, Crítica, 1990.
- RUSEMBUJ, T., *Introducción a la reforma tributaria*, Barcelona, Blume, 1980.

TEJERIZO LÓPEZ, J. M., *La reforma tributaria italiana (1971-1973)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1974.

TANABE, N. *et al.*, *El impuesto sobre el patrimonio neto*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1972.