

## BIBLIOGRAFÍA

- Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Veinte años de evolución de la imposición a los rendimientos de capital (1956-1976)* . . . 436  
GERARDO GIL VALDIVIA

siguientes: recurso jerárquico, recurso de reconsideración y recurso de revisión. Son atípicos: recurso jerárquico impropio, recurso de súplica, las oposiciones y los recursos populares, la queja y la aclaratoria.

En cuanto a la revisión en la sede jurisdiccional, surge cuando un acto administrativo es irregular. La irregularidad debe consistir en una ilegalidad (incluyendo dentro de ésta la inconstitucionalidad), sin embargo, el propio autor señala que en varios países se admite la revisión judicial por razones de oportunidad o de mérito. Se analizan, más adelante, los sistemas de organización de la jurisdicción contenciosa administrativa (siguiendo a González Pérez), el problema del interés, el órgano jurisdiccional, la tramitación y la terminación del procedimiento, las causas que dan lugar al contencioso y otros aspectos de gran interés.

En las últimas páginas del estudio, se hacen algunas observaciones respecto a la situación que guarda el tema que se comenta en Venezuela. Como anexos figuran dos proyectos de ley, uno que se refiere a los procedimientos administrativos y otro que trata de la jurisdicción constitucional; ambos documentos son de útil consulta desde el punto de vista legislativo.

No existe en su país, nos dice el autor, una ley de procedimiento administrativo. Ante este vacío se aplican una serie de principios, deducidos de algunas disposiciones constitucionales, de la aplicación supletoria del Código de Procedimiento Civil y de ciertas leyes administrativas que contienen normas procedimentales aplicables a las materias que ellas regulan. Un problema semejante se presenta en la jurisdicción contencioso administrativa, donde la ausencia de las normas jurídicas adecuadas demanda, como en el procedimiento administrativo, que se expida la legislación pertinente.

Salvador VALENCIA CARMONA

CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. *Veinte años de evolución de la imposición a los rendimientos de capital (1956-1976)*, México, "Universidad Nacional Autónoma de México", 1977, 247 pp.

El problema de la imposición a los rendimientos de capital ha sido muy poco explorado en México, a pesar de su importancia tanto para

la equidad en el sistema tributario, como por las repercusiones que tiene en el proceso ahorro-inversión, por lo que el presente libro es de gran interés.

El trabajo está integrado por cuatro capítulos. En el primero se analiza la perspectiva general de la economía nacional y se describen las nociones generales del sistema tributario mexicano. En el capítulo segundo se estudian los efectos de la imposición a los rendimientos de capital sobre las operaciones e inversiones que los originan. El capítulo tercero trata de la evolución de la imposición a los rendimientos de capital en la Ley Federal del Impuesto sobre la Renta, y, por último, en el capítulo IV se plantean los conflictos interestatales e internacionales derivados de la imposición a los rendimientos de capital.

En la parte introductoria, la autora, después de explicar la estructura de su trabajo, asevera que es en el capítulo III en el que se desarrolla propiamente el objeto de este estudio. Éste se efectúa a partir de la ley de 1954, analiza las modificaciones de 1956, continúa con las reformas de diciembre de 1961 y culmina con la ley de 1965 y las reformas de que ha sido objeto hasta 1976.

Durante este proceso, resalta el periodo de involución, de 1965 a 1970, en el que se anularon los esfuerzos anteriores que casi habían terminado con la regresividad del sistema fiscal.

En el capítulo I, después de efectuar, como lo habíamos referido, el estudio sinóptico de la evolución de la economía nacional, particularmente de las finanzas públicas, así como de describir las líneas generales respecto del sistema tributario, la autora efectúa algunas consideraciones generales en cuanto al tema de su trabajo.

En primer término, plantea el problema de la escasez de recursos que padece el gobierno federal, por lo que es necesaria la existencia de una estructura fiscal que permita obtener mayores ingresos de uno de los grupos más beneficiados por la política del desarrollo seguida hasta ahora: Los perceptores de rendimientos del capital que por años han sido objeto de un tratamiento fiscal preferente. El rendimiento del impuesto sobre ingresos provenientes del trabajo y sobre utilidades de las empresas ha aumentado desde 1960 a 1970 a una tasa del 15% y el 11% anual respectivamente, en tanto que los ingresos derivados de rendimientos del capital lo han hecho a un ritmo del 4%.

Además, en el decenio transcurrido entre 1963 y 1973, el impuesto sobre las utilidades de las empresas y sobre rendimientos del trabajo han representado en promedio el 14.5% y el 8.5% del ingreso federal total, respectivamente, en tanto que el impuesto sobre rendimientos del capital representó solamente el 2.2%.

Existe el problema consistente en que, por una parte, el gobierno requiere de mayores recursos, y por la otra, el aumento en determinados impuestos puede significar un desincentivo económico que tendría serias consecuencias. Sin embargo, para la autora, es claro que en el caso de México el desincentivo se puede plantear en otros impuestos y no necesariamente en éste. La aseveración anterior es sin desconocer que para el desarrollo económico, con una estructura como la mexicana, es necesaria la formación de capital mediante el proceso ahorro-inversión, y que, quienes pueden propiciarla, son los que tienen más alta capacidad marginal de ahorro.

En el capítulo II, la autora analiza los efectos del gravamen a los rendimientos de capital sobre las operaciones e inversiones que los originan. Describe tanto la estructura jurídica, como la política fiscal con respecto a el arrendamiento; regalías; intereses; dividendos; y ganancias de capital. Con el objeto de hacer más comprensible su exposición, antes de entrar al desarrollo del aspecto tributario, efectúa la explicación de los actos jurídicos que generan los productos de capital antes descritos.

Previamente a esta descripción la autora efectúa algunas consideraciones, entre las que analiza la objeción general que se argumenta en contra del tipo de imposición señalada. Se asevera que los productos de capital nacen del ahorro e inversión de fondos previamente obtenidos, o por su combinación, por lo cual este tributo constituye una doble imposición. Sin embargo, para que ésta exista, debe gravarse a la misma persona, en el mismo ejercicio fiscal y por la misma operación o hecho generador del impuesto. Estas condiciones no concurren en el gravamen a los rendimientos de capital. En cuanto a la persona, es la misma excepto cuando lo que se grava son dividendos, pues entonces existen dos personas jurídicas distintas, la empresa que los distribuye y el accionista que los recibe, pero ni el ejercicio fiscal ni el hecho generador del impuesto coinciden.

El impuesto sobre la renta y específicamente el gravamen a los rendimientos de capital, afecta la economía al alterar tanto la oferta de los factores de la producción, como las decisiones de las empresas y por consiguiente la demanda de esos factores; ambos efectos modifican el nivel de ingreso nacional, su composición y distribución. El impuesto sobre los rendimientos de capital influye, más que otro tipo de gravámenes, sobre la oferta de capital disponible para la inversión. Esto es porque al absorber una parte del ingreso que puede ser ahorrado, reduce la capacidad de proporcionar dinero para financiar la inversión. La excepción es cuando se considera que es precisamente el ren-

diminución del capital lo que permite mantener un cierto nivel de vida, por lo que la reducción del ingreso en virtud del gravamen, tiene que ser compensada por una mayor inversión para mantenerlo. Pero en términos generales, este impuesto produce el efecto neto de disminuir el capital disponible para la inversión, y modificar las formas de ésta, ya que aumenta el atractivo de las inversiones más seguras, y en el caso de que las ganancias de capital tengan un tratamiento favorable, induce a transformar las ganancias ordinarias en ganancias de capital.

En general, considera la autora que es válido afirmar que el impuesto sobre rendimientos de capital es trasladado a varias personas, especialmente a los consumidores finales quienes no lo pueden evitar. Este impuesto, dice la autora, puede reducir el flujo de capital hacia ciertas industrias y no a otras, ya sea por la utilidad que por sí mismas generan o porque los incentivos económicos concedidos por el Estado hagan a unas más atractivas que otras. Estas reacciones alteran el modelo de distribución de la carga fiscal y modifican el precio de los productos. En la práctica, asevera la autora, si todos los contribuyentes reaccionan de la misma forma —y un alza general de impuestos trae aparejada esta respuesta— el gravamen puede ocasionar que las empresas reajusten precios y obtengan mayores utilidades que antes de su aplicación.

Después de desarrollar estas consideraciones de carácter general, se analizan las reacciones que se producen en los contribuyentes por la variación de los impuestos aplicables específicamente a cada uno de los rendimientos de capital.

En el capítulo III se efectúa un análisis de los cambios recientes efectuados en México en materia de rendimientos de capital. En esta parte, la autora asevera, como se refirió anteriormente, que durante el sexenio transcurrido entre 1964 y 1970 la tendencia regresiva del sistema fiscal, que gracias a las reformas de 1962 había disminuido hasta casi desaparecer, volvió a acentuarse. También se mencionó el descenso ocurrido en el mismo periodo en la importancia del gravamen sobre los productos de capital en relación con el total de ingresos de la federación. Además, aunque no se refiera exactamente a la imposición sobre rendimientos de capital, debe tomarse en consideración la situación más favorable a estos ingresos dentro del régimen del impuesto al ingreso global de las personas físicas en relación con el que prescribía la tasa de ingresos acumulables incorporadas en la ley anterior.

En cuanto a las reformas recientes, Chapoy Bonifaz considera que la aplicación de las modificaciones iniciadas en este sexenio tropezó con dificultades que no se presentaron en 1962. En esa época no se expe-

saron las protestas con la fuerza que se plantean actualmente, y esto lo atribuye parcialmente al proceso de sobreprotección del que gozaran los contribuyentes de estos impuestos. Otra causa es que al reiniciarse el proceso de modificaciones, éstas ya no fueran paulatinas, sino que el actual régimen se vio precisado a aplicarlas en forma acelerada.

Por otra parte, las condiciones del país no son las mismas que en 1962, ya que las dificultades internas, agudizadas por las crisis externas, han agravado los desajustes económicos y sociales. A pesar de todo, las recientes reformas fiscales han hecho que la imposición a los productos de capital se aproxime al nivel de rendimiento alcanzado en 1963, dentro de los ingresos federales, aunque su participación en el mismo, comparada con la que produce el impuesto sobre rendimientos del trabajo, y el impuesto sobre utilidades de las empresas sigue siendo exigua.

La autora afirma que las reformas fiscales de referencia, han afectado especialmente a los contribuyentes con ingresos superiores a \$ 500,000.00 de los cuales en 1974, según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público había sólo sesenta mil. Esto es el .004% de la población económicamente activa, lo cual hace patente la desproporción en la distribución de la riqueza y del ingreso, así como la necesidad de políticas específicas para atenuar dicho desnivel.

También cita la autora una opinión de John Kenneth Galbraith, expresada en una entrevista a "Excélsior", en el sentido de que para lograr el desarrollo económico de México urge el fortalecimiento del sistema tributario de tal forma que las grandes acumulaciones de riqueza individual sean tasadas. Galbraith acepta que es posible argumentar que una imposición alta a las empresas puede significar un desincentivo, pero esta idea del desincentivo no es aplicable al rico ocioso, si para empezar no están haciendo nada con su riqueza. Respecto a que la imposición acarrearía un deterioro en la tasa de formación de capital y por tanto en el crecimiento económico del país, el citado autor norteamericano tiene la discutible opinión de que es posible gravar vigorosamente a las empresas sin que éstas sean desalentadas, pues considera que las leyes tributarias de México son mucho más benignas que en E. U. y que sólo será necesario preocuparse, cuando se alcancen niveles superiores a los establecidos por los impuestos norteamericanos. Tanto la aseveración de la autora, como esta última opinión atribuida a Galbraith demuestran un enfoque demasiado simple del problema.

En el capítulo IV del trabajo se analizan los conflictos interestatales e internacionales derivados de la imposición a los rendimientos

de capital. En cuanto a los conflictos interestatales, considera la autora, que es imposible dejar de mencionar los desequilibrios financieros que existen entre cada uno de los niveles de gobierno. Es obvio que no puede existir un desarrollo equilibrado en una federación en la que varios de sus estados miembros están en la penuria, y donde la mayoría de los municipios tienen carencias extremas.

Desde 1973 se han celebrado convenios de coordinación fiscal entre la federación y los estados, en cuanto al Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles y en algunos renglones del Impuesto sobre la Renta. De esta forma se pretende evitar la múltiple imposición a nivel interno, así como mejorar las haciendas locales. Dentro de este contexto, es posible que se establezcan convenios de coordinación tributaria con respecto del impuesto que se analiza. Sin embargo, es necesario apuntar que el actual sistema de coordinación fiscal no ha funcionado en cuanto a lograr un desarrollo regional equilibrado, por lo que es urgente replantear dicho sistema.

En el aspecto internacional, para la autora es muy claro que no es conveniente celebrar tratados fiscales para evitar la doble tributación internacional en materia de productos de capital. La crítica de la autora va destinada a cierto tipo de tratados fiscales, específicamente cuando existe el sacrificio fiscal por parte del país que recibe la inversión extranjera. Ella considera que el articulado basado en la reciprocidad, de hecho beneficia a la hacienda pública de los países exportadores de capital, pues al obtener de los países importadores del mismo la renuncia a aplicar determinados impuestos, o la aceptación de hacerlo dentro de ciertos límites, les permite a los países desarrollados imponer sus gravámenes sin ninguna o con mínima reducción. Chapoy Bonifaz plantea que la situación ideal sería la inversa, esto es, que los países exportadores de capital aseguraran los mismos estímulos fiscales tanto para la inversión en el propio país, como en el extranjero, y reconocieran al país importador de capital el derecho a gravar los ingresos originados en su jurisdicción, y concedieran la exención de impuestos a los ingresos obtenidos en el extranjero. Pero la autora reconoce que ningún país desarrollado está dispuesto a adoptar una política que implica un tratamiento sustancialmente favorable para quienes invierten en el extranjero y que ocasionaría un abatimiento en la recaudación.

En síntesis, éste es un estudio sobre un tema extremadamente importante, y que analiza un problema muy poco explorado, de trascendencia tanto jurídica como económica.

Gerardo GIL VALDIVIA