

## REVISTA DE REVISTAS

DERECHO FISCAL . . . . .	231
--------------------------	-----

de política económica de los últimos 25 años porque si bien ésta ha tenido éxito, ello no significa que sea la más eficientemente posible o que no sea mejorable. Para reforzar su posición Solís cita como ejemplos varios errores derivados de prejuicios políticos, así como de la falta de claridad en el análisis y refiere varias políticas seguidas en los sectores agropecuario, manufacturero y de explotación de los recursos naturales.

Para Leopoldo Solís la política del desarrollo empleada creó una fuerte dinámica capitalista que ha sido el motor del crecimiento económico a partir de la época de la política de la unidad nacional. El autor piensa que se puede seguir por ese camino pero que es necesario imprimir mayor coherencia a la política económica global. Propugna también por formar especialistas en la economía del bienestar que participen en la formulación de la política económica aplicando criterios de eficiencia en sus distintas áreas y considera que se debe dar mayor coherencia y continuidad a las políticas de los diversos gobiernos. En síntesis es un ensayo interesante tanto por la información nacional, como por el marco de referencia empleado, aunque demasiado breve.—  
Gerardo GIL VALDIVIA.

## DERECHO FISCAL

BELL, Lewis C., "Local Fiscal Problems of Revenue Sharing", *National Tax Association-Tax Institute of America. Proceedings of the Seventieth Annual Conference*, noviembre de 1977, pp. 119-130, Louisville, Kentucky.

Desde 1836 en repetidas ocasiones había venido deliberándose acerca de la participación de ingresos, hasta que en 1966 reemergió, como una política doméstica importante, debido al interés generalizado respecto a la falta de coordinación bajo el sistema existente de ayudas federales.

En 1972 se introdujo en el federalismo estadounidense la participación de ingresos. El propósito fue no sólo dar ayuda fiscal a los gobiernos estatales y locales fiscalmente presionados, sino devolver un cierto grado de autonomía a esos gobiernos, dando más poder a los gobiernos estatales y locales y disminuyendo la tendencia a concentrarlo en el gobierno federal.

No se restringe el uso de estos fondos, excepto que no pueden usarse

directa ni indirectamente para completar la participación estatal en programas bajo subsidio federal; y deben ser destinados a propósitos de alta prioridad: seguridad pública, protección del ambiente, comunicaciones y transportes públicos, salud, recreación, bibliotecas, servicios sociales para los pobres y ancianos, y administración financiera. Estas actividades comprenden la mayor parte de las que realizan los gobiernos locales, y no hay restricción en cuanto a la cantidad que debe ser gastada en cada una de estas categorías. Existe la obligación de informar al gobierno federal sobre el uso planeado y el uso real de los recursos, y asimismo, de publicar tales informes en los periódicos locales.

En total, se han destinado más recursos a seguridad pública —36%— y a comunicaciones y transportes públicos —19%—; siguen en importancia los gastos de capital y protección al ambiente —11% cada uno— y los relacionados con salud y recreación —7% cada uno—.

Es difícil determinar el impacto real de la participación de ingresos, sin embargo, hay cuatro consecuencias generales que pueden resultar de ella: el Estado puede 1) usar sus fondos propios para financiar otros programas; 2) liberarse de la necesidad de elevar los impuestos o incurrir en deudas adicionales; 3) reducir sus impuestos; 4) combinar las circunstancias anteriores.

Los ingresos por este concepto se han gastado sobre todo en los campos de educación, seguridad pública y transportes. Las ciudades tienden a gastar más en seguridad pública en tanto que los condados dan preferencia a la transportación pública.

La intención del Congreso con respecto a la participación en ingresos fue proporcionar a los gobiernos locales y estatales un alivio de las pesadas cargas fiscales; los fines específicos en que debe ser gastado es una consideración secundaria. Una importante fracción de estos recursos se ha canalizado más que a nuevos gastos, a sustituir fondos que deberían ser extraídos de fuentes locales, aliviando así presiones en los impuestos, especialmente sobre la propiedad. De los gobiernos beneficiados el 63% informó haberlos usado para evitar o aminorar los impuestos locales.

La reducción de impuestos era uno de los resultados anticipados de la participación en ingresos; pero existía también la intención de incrementar el uso del impuesto personal sobre la renta en el nivel estatal; sin embargo, el incentivo consistente en aumentar la distribución a los Estados que dependen más de este tipo de impuestos no ha sido lo suficientemente fuerte como para aumentar la dependencia de este impuesto.

Los gastos derivados de los ingresos en participación en algunas

ciudades igualaron a la recaudación en impuesto a la propiedad, en otras lo excedieron en porcentajes que varían del 30 al 50% y en otras del 25 al 31% de los impuestos totales. Esto indica la importancia que tiene. De no ser por esos ingresos, los impuestos hubieran sido aumentados, se hubiera incurrido en deudas o los servicios públicos se hubieran reducido drásticamente.—Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ.

BELL, Michael E., "Alternative Treatments of Governmentally Owned Tax Exempt Properties in Urban Economies", *National Tax Association-Tax Institute of America. Proceedings of the Seventieth Annual Conference*, noviembre de 1977, pp. 174-182, Louisville, Kentucky.

La Ley de Pagos *in Lieu* de Impuestos establece lo que su nombre indica en favor de los gobiernos locales. El nivel de pagos a cada jurisdicción se basa en la cantidad de ciertos tipos de tierras públicas, exentas de impuestos, poseídas por la federación dentro de los límites de cada jurisdicción.

La presunción de la ley es que dado que la propiedad federal de la tierra sirve a un legítimo propósito público, la carga correspondiente a la exención debe ser soportada por todos los contribuyentes, no sólo los de la jurisdicción en la cual está situada la propiedad exenta. El propósito fundamental es compensar al gobierno local por la erosión en el impuesto a la propiedad que resulta por la existencia de bienes exentos propiedad de la federación.

La ley formalmente reconoce pagos equivalentes a los impuestos como medio de reembolsar a los gobiernos locales, y el Congreso evitó el problema de definir como computar la equivalencia incluyendo fórmulas *ad hoc* para determinar el nivel de pago, atendiendo a: 1) la población de la jurisdicción local, 2) el área de tierra poseída por la federación en la jurisdicción y 3) una cantidad fija de dinero pagada por acre.

Sin embargo, algunas de las tierras más valiosas propiedad de la federación —específicamente la tierra poseída en áreas metropolitanas— no califican para el tratamiento previsto por esta ley, aunque las propiedades exentas erosionan la base del impuesto de las grandes ciudades antiguas.

Dado que el impuesto a la propiedad aún produce la mayor parte de los recursos propios de cada entidad —87% en 1976—, la erosión en

la base del impuesto por este concepto forma parte importante de los problemas fiscales de muchas de las jurisdicciones urbanas, por lo que se hace necesario extender el sistema de que se trata a las propiedades federales situadas en las ciudades, y el método simplificado señalado anteriormente no sería satisfactorio para determinar el nivel de pagos en los centros urbanos.

Para este efecto podrían aplicarse algunos de estos métodos:

*Método del costo de servicios.* En su formulación más estricta requeriría que el gobierno federal compensara a la jurisdicción local por el costo real de todos los servicios consumidos directamente por las propiedades federales —como bomberos, policía, servicios de agua y drenaje—. La jurisdicción debería estimar el costo marginal de los servicios proporcionados directamente al gobierno federal para que éste compensara a la localidad por los costos incurridos más allá del costo marginal de proporcionar esos servicios a los residentes.

*Método de pagos in lieu de impuestos.* La propiedad se considera como si fuera poseída por particulares y por tanto capaz de generar impuestos. De acuerdo con este sistema se computa el adeudo fiscal hipotético que debería pagarse de no estar exenta. Así se evita el problema de determinar un método apropiado para evaluar este tipo de propiedades, ya que no se toma en consideración que la presencia de la federación no sólo elimina propiedades de la base impositiva, sino que proporciona beneficios indirectos.

*Método de carga fiscal comparable.* Con motivo de la presencia de la federación, los residentes de una localidad no deben verse obligados a pagar impuestos en exceso de los que se cubren en jurisdicciones con servicios comparables. A partir de datos de la carga fiscal anual y de estimaciones de la distribución de ingreso en la localidad, se estimaría el ingreso fiscal que existiría si la jurisdicción tuviera cargas fiscales promedio entre las diferentes clases de ingreso. El resultado sería la cantidad que la federación tuviera que pagar al gobierno local.

*Método de porcentaje fijo.* El pago federal sería una suma fija que transferiría al gobierno local sin siquiera tratar de correlacionar el nivel de pagos con las cargas fiscales soportadas por éste por la presencia de la federación, como ocurre en los otros métodos, sino que se haría en relación con las fuentes locales de ingreso o el nivel de gastos totales.

Sería conveniente para estimular a las jurisdicciones a implantar un buen sistema de valuación, que la federación no hiciera pago alguno, en tanto no se llegara a ciertos niveles técnicos de valuación, por lo que permitiría conocer con más precisión la influencia exacta —positiva y

negativa— de la presencia de la federación en la jurisdicción.—Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ.

GOLDSTEIN, William M., "The Case for a Tax on Gross Income", *National Tax Journal*, vol. XXX, núm. 3, septiembre de 1977, pp. 225-230, Louisville, Kentucky.

El objeto de *Blueprints for Basic Tax Reform* redactado por el Departamento del Tesoro no es hacer una propuesta de ley sino estimular la discusión sobre las bondades de un sistema fiscal simplificado con una base fiscal más amplia y tasas más reducidas.

Para evaluar sus ventajas debe analizarse si se adopta a los fines de captar recursos suficientes para sostener al gobierno federal y lograr un sistema simple, justo y eficiente.

Los estudios de la reforma básica al impuesto presumen que el fin es recaudar la misma cantidad que la que se obtiene de los impuestos que se modificarán —ingreso personal, ingreso de las sociedades y tal vez ingresos por herencias y legados—.

Para llenar la exigencia de sencillez se requeriría que el código, reglamento, instrucciones y formas fueran tales que pudieran ser entendidas por los consejeros profesionales y por los administradores del impuesto —siguiendo el sistema actual, el mismo problema fiscal se presentó ante cuatro distintas oficinas del impuesto sobre la renta y se obtuvieron cuatro distintas soluciones, y se trataba de un caso fácil—.

La equidad vertical —basada en la capacidad de pago— se ve burlada por exenciones, exclusiones, créditos y deducciones que alteran la progresividad. La equidad horizontal —según la cual quienes tienen el mismo ingreso deben pagar el mismo impuesto se ve eludida o invadida por el ingenio de los contribuyentes.

En cuanto a la neutralidad —que exige que las decisiones relativas a los negocios y aun las personales, se tomen independientemente de las consideraciones fiscales, para que el capital fluya a donde es económicamente necesario, no fiscalmente conveniente— el sistema actual se haya lejos de alcanzarlo —anima a adquirir casa en vez de rentarla; a obtener crédito en vez de emitir acciones; a extraer minerales en vez de reprocessar los ya extraídos; a casarse o permanecer soltero según el caso.

Cuando menos en teoría, ampliar la base imponible ayudaría a alcanzar cada uno de estos fines. La reducción de las tasas se lograría al

eliminar la mayor parte de las deducciones, créditos, exclusiones y exenciones que complican y hacen inequitativo el presente sistema.

El ingreso de las sociedades sería gravado directamente al nivel de los accionistas considerando el ingreso imputado y las pérdidas imputadas; el trato preferente a las ganancias de capital se desearía, pero el valor de los activos se calcularía considerando un índice de inflación; las pérdidas se reducirían cuando se realizaran y el aumento de valor no realizado se gravaría a la muerte.

Se permitirían deducciones por las contribuciones a los planes de seguridad social; pero no el crédito por inversión. Los intereses e impuestos durante la construcción, investigación y desarrollo y los costos intangibles serían capitalizados y depreciados.

No se gravaría el ingreso imputado por la casa que sirviera como habitación al contribuyente; pero los impuestos sobre la propiedad no serían deducibles, y las únicas deducciones personales importantes que subsistirían serían los impuestos sobre la renta estatales y locales.

Si bien al ampliar la base gravable se mejoraría la equidad, dejaría de existir el apoyo a ciertos programas a través de "gastos fiscales"—deducciones concedidas por las erogaciones realizadas en favor de ciertos proyectos—; y si esos programas han de continuar el Estado debería sostenerlos a través de "gastos directos" lo que haría necesaria una mayor recaudación y, por tanto, tasas más altas.

Ampliar suficientemente la base fiscal tiene beneficios potenciales enormes en términos de sencillez, equidad y eficiencia, por lo que para obtenerlos vale la pena luchar con los problemas de la transición.—Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ.

JOHNSON, J. Chester, "The Carter Administration's Fiscal Federalism", *National Tax Association-Tax Institute of America. Proceedings of the Seventieth Annual Conference*, noviembre de 1977, pp. 101-104, Louisville, Kentucky.

El gobierno federal tiene dos opciones que seguir con respecto a las finanzas estatales y locales. Puede establecer direcciones y preferencias específicas para alcanzar fines nacionales. En este contexto, el papel del gobierno federal está precisamente limitado y entendido. Sin embargo, hay otra opción que implica el establecimiento de programas que se relacionan más con las varias capacidades fiscales a nivel local y estatal.

Adoptar esta opción requiere mejorar el conocimiento de la variada

composición financiera de los Estados y localidades. Obviamente hay ciertos factores negativos implícitos en su adopción —la expansión del conocimiento del gobierno federal en materia de finanzas locales y estatales puede aumentar la injerencia política del gobierno federal—; por otra parte, la consistencia mejorada de programas federales relacionados con los gobiernos locales y estatales resultará en un aumento del reconocimiento de la unicidad y complejidad fiscal existente a los niveles local y estatal.

El primer problema que se enfrenta al iniciar esta labor es la ausencia de un sistema adecuado para revisar y evaluar las prácticas financieras y las condiciones de los gobiernos locales y estatales. La creación de un organismo para acumular y sintetizar fuentes para rastrear las condiciones y prácticas de estos gobiernos es de reciente creación.

Ni el Congreso ni el Ejecutivo tienen una base de datos efectivos para evaluar los efectos fiscales de los programas federales en las finanzas de los gobiernos estatales y locales. Por lo tanto, es de preguntarse si el gobierno federal antes de la aplicación de sus programas que afectan directamente las finanzas de esos gobiernos, ha tenido la suficiente información para evaluar el impacto que tales programas tendrían en la habilidad del Estado y del gobierno local para mantener una situación fiscal sana.

Existe el problema de la falta de uniformidad y comparabilidad de los informes financieros a nivel local y estatal, lo que dificulta la operación de analizar o evaluar las condiciones locales y estatales. Esto dificulta administrar programas que son muy generales como para ser justos en la distribución de beneficios.

Para que el sistema federal opere adecuadamente es necesario que las diferencias entre los gobiernos locales y estatales se tomen en cuenta en cualquier función de control y evaluación, si no es así, se corre el riesgo de que los incentivos de las ayudas federales distorsionen las necesidades especiales que cualquier área particular pueda tener.

Se han establecido métodos para proyectar tanto los ingresos como los gastos e identificar indicadores clave entre los datos reportados. El modelo cubre los cinco años anteriores y la estimación de los tres años posteriores, tanto en ingresos como en gasto, y proporciona una pormenorización de fuentes de ingresos propias —esquema de gastos, ingreso *per capita*, tendencias de desembolso de capital, deuda pública, costos de retiro, tendencias de población y desempleo—. La distribución de estímulos económicos a las ciudades debe ser igualada al modelo para calcular el *ratio* de dependencia fiscal.

También se han desarrollado medidas de esfuerzo fiscal, usando

indicadores tales como tendencias de población, combinación de las bases de recursos y, tendencias de ingresos entre otros. Con ellos se calcula un índice de esfuerzo fiscal para cada ciudad.

El propósito de la ayuda federal es complementar los recursos propios de los Estados para permitir el mantenimiento del gasto sin aumentar los impuestos estatales, lo que retardaría la recuperación económica. Si los fondos de estímulo económico se emplean para sostener actividades regulares y esenciales —para reemplazar o suplantar fuentes propias— el gobierno que los recibe desarrolla una dependencia respecto a ellos. Las ciudades que demostraron más dependencia resultaron ser las que tenían más altas tasas de desempleo.

El mayor conocimiento de la situación de los gobiernos locales permitirá al gobierno federal responder más inteligentemente a las cargas fiscales locales y dar más rendimiento por dólar federal gastado en subvenir a las necesidades locales y estatales.—Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ.

KLEINE, Robert J., "State and Local Levels and Economic Growth-A Región Comparison", *National Tax Association-Tax Institute of America. Proceedings of the Seventieth Annual Conference*, noviembre de 1977, pp. 162-172, Louisville, Kentucky.

La Comisión Asesora de Relaciones Intergubernamentales está estudiando las implicaciones que entre los Estados tienen las diferencias del crecimiento económico estatal. Como parte de su estudio examina los efectos que los impuestos estatales y locales y los incentivos fiscales tienen en el establecimiento de industrias y en el crecimiento económico.

El propósito no es encontrar "evidencia concluyente" sobre los efectos de los impuestos en el crecimiento económico; sino proporcionar una mejor comprensión de cómo las empresas y los gobiernos usan y consideran a los incentivos fiscales, para extraer algunas conclusiones generales sobre lo aconsejable de su empleo.

Hay poca evidencia empírica de que el nivel de impuestos en un Estado tenga mucho efecto en su crecimiento económico. Sin embargo, comparando el crecimiento del ingreso personal, en el periodo 1970-75, con el esfuerzo fiscal en 1975, en los Estados con impuestos superiores o inferiores al promedio de impuestos en cada región, parece que existe apoyo para los que creen que los impuestos tienen influencia en el crecimiento económico.

Se hizo una primera comparación usando la medida convencional del esfuerzo fiscal —los impuestos locales y estatales como un porcentaje del ingreso personal—, y una segunda comparación usando la medida representativa del esfuerzo fiscal —los impuestos locales y estatales como un porcentaje del ingreso personal ajustado—, para tomar en cuenta los impuestos soportados realmente por los residentes de un Estado, considerando los impuestos exportados a los no residentes.

En la región de New England, New Hampshire tuvo el esfuerzo fiscal más bajo en 1975 —siguiendo cualquiera de los procedimientos señalados— principalmente porque no tiene impuestos sobre la renta ni sobre las ventas y porque exporta sus impuestos sobre licor y tabaco a los turistas. También tuvo el más grande aumento de ingreso personal. Usando el método convencional Vermont tuvo el mayor esfuerzo fiscal en la región, y en el incremento en el ingreso personal fue el tercero en la región. Siguiendo el método representativo Massachusetts tuvo el más alto esfuerzo fiscal y el incremento en ingreso personal más bajo.

Massachusetts es particularmente vulnerable porque colinda con New Hampshire, los impuestos en éste son marcadamente inferiores, y muchas empresas de la primera localidad se han expandido o mudado a la segunda.

Lo mismo ocurre con New York —el mayor esfuerzo fiscal y el menor incremento en el ingreso personal en la región— en relación con Connecticut y New Jersey. De la misma manera se analiza las otras regiones económicas del país.

Es difícil extraer conclusiones de esta comparación excepto que hay muchos factores que influyen en el crecimiento económico, de los cuales los impuestos son uno. Y se hace difícil precisar la influencia de los niveles fiscales en el crecimiento económico, aun en las situaciones en que las tasas varían sustancialmente entre Estados de la misma región. El estudio no prueba necesariamente una relación causal entre nivel de impuestos y crecimiento económico, debido al hecho de que hay importantes determinantes del crecimiento económico —como el grado de madurez económica— que están correlacionados con el nivel de impuestos o con el esfuerzo fiscal. La relación entre impuestos y crecimiento económico puede indicar que los Estados con lento crecimiento en los ingresos necesitan impuestos más elevados para mantener un nivel adecuado de servicios públicos.

El siguiente paso fue retrogradar separadamente el esfuerzo fiscal y la densidad de población contra el crecimiento del ingreso personal en cada Estado. En la ecuación final, la densidad de población y el

esfuerzo fiscal fueron retrogradados contra el crecimiento del ingreso personal.

El resultado del estudio no es del todo claro. Puede concluirse que el esfuerzo fiscal influye en el crecimiento económico; pero es menos importante que otros factores —la densidad de población es una variable relativamente importante para explicar el crecimiento económico—. Esto puede dar apoyo a los que creen que el crecimiento económico se relaciona más con el grado de madurez de la economía del Estado que con factores externos tales como la ayuda federal o la competencia fiscal entre Estados.

Puede concluirse también que los impuestos estatales y locales no tienen influencia en la economía excepto: 1) en los casos de New York en relación con New Jersey y Connecticut, y de Massachusetts en relación con New Hampshire; 2) dentro de áreas metropolitanas en relación con los impuestos de las localidades y el establecimiento de empresas; y 3) cuando el área metropolitana cruza los límites de dos Estados y las diferencias de impuestos locales son grandes.

A largo plazo, la mejor solución sería aplicar medidas para impulsar el crecimiento económico nacional —ayudando a los Estados donde la economía está en transición— para reducir la necesidad de competencia fiscal y permitir a los gobiernos estatales y locales hacer sus decisiones fiscales en una atmósfera menos coercitiva.

No es de esperarse la intervención federal para eliminar o controlar los incentivos estatales y locales; pero puede suceder que los Estados reconozcan su interdependencia y coordinen sus esfuerzos para promover el crecimiento económico de modo que sirva a los intereses de la región.—Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ.

KURTS, Jerome, "Federal Collection of State Individual Income Tax", *National Tax Association-Tax Institute of America. Proceedings of the Seventieth Annual Conference*, noviembre de 1977, pp. 14-19, Louisville, Kentucky.

Entre las cargas más complejas, duplicadoras y penetrantes del cumplimiento de las obligaciones fiscales está la de llenar declaraciones federales y estatales para efectos del impuesto sobre la renta.

Con el fin de eliminar la duplicación en los registros contables de los contribuyentes, establecer un tratamiento uniforme a niveles estatal y federal, hacer más expedita la recaudación de los impuestos sobre la

renta estatal y liberar a las cortes estatales de litigios en relación con el impuesto sobre la renta, en 1972 el Congreso autorizó al Servicio de Rentas Internas para administrar en forma combinada ambos impuestos en los Estados que elijan esa opción. En este caso, los contribuyentes deben llenar una sola declaración para efectos federales y estatales. El sistema se aplica sólo respecto al impuesto de las personas físicas —residentes o no residentes—, sucesiones y fideicomisos; pero no respecto al de las exsociedades. El gobierno federal no hace ningún cargo por administrar el impuesto.

Para que el sistema sea aplicable, el impuesto estatal debe consistir en un porcentaje del total del impuesto federal, o en un porcentaje proporcional o progresivo del ingreso gravable para efectos de aquél. Además deben aceptarse a nivel local las definiciones, procedimientos y sanciones de la ley federal.

Los patrones deben seguir las reglas federales para la retención de ambos impuestos y depositar la suma combinada llenando una sola cédula de depósito, ahorrando así en registros contables, papeleo y procesamiento de datos. La retención se hace respecto a los que trabajan en el Estado en cuestión, sean o no residentes. Los Estados conservan el derecho de conceder créditos contra sus impuestos por los gravámenes ya cubiertos en otras jurisdicciones y aun por el impuesto a las ventas cubierto en su jurisdicciones para mitigar los efectos regresivos de éste.

Las cantidades depositadas a favor del Estado le serán transferidas con regularidad cada tercer día, a menos que el Estado convenga en que sea con menos frecuencia. Para que el Estado pueda hacer sus planes convenientemente, el monto de estos pagos se determinará previamente al año de calendario con base en estimaciones sobre las recaudaciones netas totales del impuesto aplicable a los individuos. Al final del año, se hará la compensación entre la recaudación neta y las cifras entregadas, y las diferencias se cubrirán o se cargarán al Estado al año siguiente.

La investigación de los delitos fiscales corresponde sólo a la federación y toca a las cortes federales conocer de ellos. Los intereses estatales son representados en la misma forma y en la misma corte que los intereses federales.

Los cambios en la estructura del impuesto federal —modificaciones a las tasas, deducciones, exclusiones o definiciones del ingreso gravable— se reflejarán automáticamente en el Estado coordinado, y los Estados pueden preferir mantener una estructura fiscal adecuada a sus propias necesidades. Si el Congreso cambia las tasas para reducir el impuesto federal, habrá una reducción automática en el impuesto estatal

que tome a aquél como base de su impuesto; y los que usan como base la que corresponde para efectos del impuesto federal, serán afectados por una modificación en la definición de ésta.

Pero ya treinta y tres Estados toman el ingreso para efectos del impuesto federal como base de su propio impuesto; otros aplican la misma definición de ingreso gravable y cuando menos tres Estados determinan su impuesto como un porcentaje del impuesto federal. Esto indica que muchos Estados actualmente encuentran la estructura del impuesto federal cuando menos parcialmente aplicable a sus necesidades.

Las autoridades estatales pueden revisar las declaraciones; pero todas las auditorías serán realizadas por la federación, lo mismo que las liquidaciones, que serán definitivas por lo que toca a las autoridades estatales.

Los Estados tienen acceso a la información redactada para efectos del impuesto sobre la renta que necesiten para administrar otros impuestos estatales.

El sistema es en especial atractivo para los Estados que proceden a introducir el impuesto sobre la renta en sus sistemas fiscales, y es conveniente para aquellos cuyos sistemas ya tienen un alto grado de conformidad con el impuesto federal, y aun si no es así, es atractivo por los ahorros que implica.

Los Estados ahorran los recursos empleados en administrar el impuesto, ya que no tienen que diseñar, imprimir ni enviar formularios, procesar las declaraciones, hacer devoluciones, archivar expedientes, dar ayuda al causante para cumplir con sus obligaciones, y se evitan los gastos de auditoría y cobro a los causantes morosos.

Los Estados interesados cuentan con ayuda federal para establecer o modificar su ley a modo que se ajuste a los lineamientos exigidos para la implantación de este sistema.—Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ.

NORTON, R. D., "City Life-Cycles and Municipal Expenditure Contrasts", *National Tax Association-Tax Institute of America. Proceedings of the Seventieth Annual Conference*, noviembre de 1977, pp. 321-322, Louisville, Kentucky.

Con frecuencia se oyen propuestas para una política nacional urbana, especialmente respecto a las declinantes ciudades del noroeste y del medio oeste superior —el cinturón industrial—. En éstas, el desarrollo inicial en gran escala ocurrió a finales del siglo XIX, durante la era

económica de la gran industrialización, y han experimentado grandes bajas en empleos y población desde la Segunda Guerra Mundial.

La posición económica de una ciudad es en parte una función de su edad; las grandes ciudades son principalmente creaciones del sistema industrial, por tanto sus edades deben referirse a sus orígenes industriales. Las metrópolis industriales están siendo eclipsadas por jóvenes áreas urbanas —nuevas concentraciones espaciales de capital bendecidas con sitios tecnológicamente superiores—. La tendencia a la declinación de las ciudades cuyo desarrollo económico ocurrió temprano, mientras las ciudades jóvenes continúan creciendo, constituye el ciclo vital de las ciudades.

Para las ciudades que alcanzaron gran tamaño antes de la Primera Guerra Mundial, hay reglamentos especialmente restrictivos en cuanto a la anexión de nuevas tierras, debido al deseo de autonomía política de la periferia respecto al centro, ya que los gobiernos estatales simpatizaron con las comunidades suburbanas y fueron hostiles a las facciones políticas de las ciudades.

Las comunidades suburbanas explotan a la ciudad central en la medida en que a través de reglamentos de zonas, y prácticas discriminatorias en arrendamientos y en transacciones en propiedad raíz, contribuyen directamente a la concentración en el centro de la ciudad de grupos socioeconómicos débiles que imponen pesadas demandas sobre los servicios gubernamentales locales.

La concentración de pobres en los antiguos límites congelados de las viejas ciudades, sus caducas infraestructuras sociales y sus viejas habitaciones elevan el costo de los servicios gubernamentales y la demanda de ellos.

Los arreglos fiscales con los cuales operan los gobiernos de las ciudades más grandes, pueden considerarse artefactos políticos —legados de experiencias específicas de desarrollo—. La posibilidad de anexión de nuevos territorios, y los niveles de gasto y recaudación varían en un esquema que favorece a las ciudades centrales de las áreas más jóvenes y penaliza a las metrópolis industriales estancadas.

El problema urbano puede describirse como la elevada concentración de pobres en ciudades en declinación, que ya no pueden generar empleos abundantes para los trabajadores no especializados.

Dada la maligna dotación institucional y los severos problemas económicos de las viejas ciudades, puede sostenerse que una política urbana sana, se enfocaría directamente al problema de la población paupérrima y sólo instrumentalmente a la reestructuración económica de la ciudad vieja.—Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ.

OLDMAN, Oliver y TEACHOUT, Mary M., "Land Valuation under a Separate Tax on Land", *National Tax Association-Tax Institute of America. Proceedings of the Seventieth Annual Conference*, noviembre de 1977, pp. 182-186, Louisville, Kentucky.

Los dos objetivos principales de gravar el valor del lugar son inducir al uso eficiente de la tierra y hacer que los impuestos sobre la misma recaigan sobre el rendimiento económico, de modo que el impuesto en sí no interfiera con el incentivo del dueño para utilizar la tierra en su mejor uso. Para cumplir esos fines la tierra se grava en su valor de mercado y las mejoras a ella quedan exentas. La base fiscal consiste en "los valores originales e indestructibles del suelo". Los problemas más serios para aplicar este sistema son: la dificultad de valuar la tierra habilitada para uso urbano con base al estado previo a los trabajos de habilitación, y la inequidad de gravar en forma diferente parcelas no alteradas —que subsisten en su estado natural— y las permanentemente alteradas, cuando ambas tienen características idénticas para usos corrientes.

En esta propuesta se intenta atenuar estos problemas redefiniendo la base fiscal como "el valor de mercado de la tierra en su condición al momento de la valuación, excepto por el valor de alteraciones específicas no depreciables en el lugar, hechas en el pasado reciente". Dado que toda definición que incluya en la base fiscal los cambios subsecuentes al estado original de la tierra interfiere con la decisión de hacer esos cambios, para minimizar esa interferencia se concede por diez años una exención sobre el valor de esas modificaciones.

La propuesta representa el núcleo de un método para gravar la tierra por separado de las construcciones que puede emplearse como único impuesto sobre la propiedad raíz o puede usarse junto con el impuesto convencional *ad valorem* sobre la misma.

La base del impuesto es "el valor de la tierra", definido como el valor de la tierra en el estado en que se encuentra al momento de la valuación, sin exceder del "valor del lugar". El "valor de la tierra" se define en relación con su valor de mercado, el "valor del lugar" se define atendiendo a niveles relacionados con la condición del terreno listo para su mejor uso —el valor de mercado que una parcela tendría si estuviera nivelada, contara con drenaje y fuera capaz de soportar la construcción tipo indicada para su categoría general y su mejor uso—. Se excluyen de la definición de valor de lugar las construcciones y cualquier interés en la propiedad.

Un terreno que estuviera por debajo de los requisitos de valor del

lugar —sin nivelar, sin drenaje, sin escombrar— tendría un valor de mercado inferior al de un terreno que llenara esos requisitos. De acuerdo con esta propuesta cada parcela —con construcciones o sin ellas— se valoraría a su valor de mercado en el momento de la valuación. Cuando la tierra con un valor fiscal inferior a su valor de lugar fuera objeto de “alteraciones permanentes” —mejoras no depreciables de duración indefinida: desmonte, nivelación, formación de terrazas— que aumentarían su valor de mercado, el valor de dichas alteraciones estaría exento de impuestos por un periodo de diez años. Al expirar éste, dos parcelas adyacentes en condiciones similares tendrían el mismo valor de mercado y serían gravadas igual, aunque una estuviera en su estado natural y otra hubiera sido objeto de alteraciones permanentes.

La diferencia entre el concepto propuesto y el concepto normal de valor de la tierra, es que bajo aquél, ciertas mejoras definidas en la ley y que pueden variar de lugar a lugar y de tiempo en tiempo, serán gravadas sólo después de realizadas y sólo después de un periodo de exención de diez años.

Terrenos rocosos ó pantanosos en un área de crecimiento urbano son el ejemplo de tierras que podrían ser usadas para propósitos urbanos si se alteraran hasta hacerlas adecuadas para la construcción urbana. El valor gravable de ellos será su valor de mercado al momento de la valuación. Cuando el mejor uso de esta tierra cambie su uso de espacio abierto a desarrollo urbano, la tierra incluirá, además del valor actual de mercado, el costo de dinamitarla o drenarla para permitir la construcción urbana. Aunque el valor de esas alteraciones se incluya en la definición de valor del lugar, no serán gravables hasta pasados diez años de ejecutadas.—Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ.

SUNLEY, Emil M., “The Choice between Deductions and Credits”, *National Tax Journal*, Vol. XXX, núm. 3, septiembre de 1977, pp. 243-247, Louisville, Kentucky.

El objeto de este trabajo es révisar los argumentos relativos a la elección entre deducciones y créditos, particularmente con referencia a la exención personal, las deducciones personales y los incentivos a los negocios.

Una deducción reduce el ingreso sujeto a impuestos y así proporciona un ahorro en impuestos igual a la tasa impositiva fiscal marginal del contribuyente multiplicada por la cantidad de la deducción. El crédito

es compensado contra el adeudo fiscal, de modo que el ahorro en impuestos no depende de la tasa impositiva marginal del contribuyente.

Algunos reformadores fiscales favorecen el incremento en la progresividad que resulta de reemplazar la exención personal con un crédito *per capita* o reemplazar las deducciones personales con créditos contra el impuesto.

En el presente existen una deducción —la exención personal— y un crédito —el crédito general contra el impuesto— que hacen diferentes las cargas fiscales atendiendo al tamaño de la familia. Esta situación complica innecesariamente el sistema.

La administración Ford propuso derogar el crédito general y aumentar la exención personal. Esto favorecería más a los contribuyentes de altos ingresos. Este cambio de progresividad sería compensado aumentando las tasas marginales para que la tasa fiscal promedio para cada clase de ingreso quedara sin modificación.

Otra alternativa hubiera sido reemplazar ambos mecanismos con un crédito *per capita*, que provocaría una reducción importante en la carga de los contribuyentes en los niveles inferiores y aumentaría el impuesto de los causantes con altos ingresos.

Aunque la exención personal y el crédito *per capita* hechos los ajustes necesarios en las tasas pueden tener el mismo impacto en la progresividad del sistema, no tienen el mismo impacto en las cargas fiscales de acuerdo con el tamaño de la familia, a un nivel dado de ingreso. El cambio a un crédito aumenta la diferencia en el adeudo fiscal entre las familias de diferentes tamaños a los niveles de bajo ingreso, y reduce las diferencias en los niveles de alto ingreso.

Hay quienes arguyen que la deducción es más apropiada si lo que se quiere es gravar sólo el ingreso por encima del nivel de pobreza. El punto de vista de la minoría es que tanto la deducción como el crédito son instrumentos por los que la colectividad comparte o subsidia el costo de subsistencia de los niños en cada familia. Desde este punto de vista el crédito es más razonable, porque proporciona el mismo subsidio por dependiente. Una deducción es más apropiada cuando el propósito es refinar la definición de ingreso o medir la habilidad de pago. El crédito es más apropiado cuando el propósito es dar un incentivo a ciertos gastos.

El Tesoro ha considerado la reducción por gastos médicos como un "gasto fiscal" —el gasto médico no reduce la cantidad de "ingreso"—. Para muchos es necesario para medir la habilidad para pagar.

La deducción de las cantidades dadas a instituciones benéficas o culturales es considerada generalmente como innecesaria para refinar la

definición de ingreso o la habilidad para pagar. Representa más para los contribuyentes de altos ingresos, por lo que se ha defendido su transformación en un crédito que representaría el mismo beneficio por dólar gastado independientemente del nivel de la tarifa. Sin embargo, esto reduciría el incentivo a otorgar donativos, lo que representaría una pérdida para los museos y la educación superior.

Por lo que respecta a las empresas, la depreciación acelerada y el crédito por inversión pueden ser equivalentes sólo para empresas en una cierta escala de impuestos, por ejemplo en el 48%. Las empresas en escalas inferiores preferirían el crédito por inversión, y las que estuvieran sobre una escala preferirían la depreciación acelerada.

La depreciación acelerada proporciona más flujo de numerarios en los primeros años que el crédito por inversión, que reduce el costo de renta del capital por la misma cifra. En la medida en la que la inversión es determinada por la disponibilidad de fondos internos, la depreciación acelerada puede tener un efecto mayor.

Como la depreciación acelerada no guarda relación con la depreciación real, distorsiona la medida del ingreso de la empresa, lo que hace difícil saber cuánto incentivo económico está siendo proporcionado. Un crédito puede contabilizarse por separado de la medida del ingreso de la empresa y permite evaluar el incentivo económico otorgado.

La depreciación acelerada —un incentivo en la forma de un diferimiento de impuestos— implica mayores pérdidas de recaudación en los primeros años, situación que decrece cuando el “préstamo” empieza a ser pagado. Con el crédito la situación se invierte y en los últimos años la pérdida de recaudación es mayor.

Los créditos son más complejos que las deducciones, requieren más contabilidad y exigen más reglamentación. Sin embargo su utilización, en vez de deducciones, mejoraría la equidad del sistema, lo que justificaría la complejidad adicional.—Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ.

SWARTS, T. R. y MARSH, Lawrence C., “A Self Assesed Property Tax Revisited Once Again”, *National Tax Association-Tax Institute of America. Proceedings of the Seventieth Annual Conference*, noviembre de 1977, pp. 191-199, Louisville, Kentucky.

Algunos de los defensores de la autoliquidación del impuesto a la propiedad arguyen que este método reduce sustancialmente los costos de administración. Éste sería el caso si se empleara un método sencillo

de hacer la autoliquidación. Pero si se emplea un método complicado los costos reales de recaudación —públicos y privados— serían más elevados que los costos actuales, especialmente en los primeros años de su adopción, cuando sería necesario auditar un gran número de declaraciones para establecer la credibilidad del sistema.

A pesar de que puede ser más costoso administrarlo, la adopción de este sistema es interesante porque: a) proporcionaría una base fiscal más amplia; b) mejoraría la equidad del impuesto; y c) daría a corto plazo elasticidad al impuesto a la propiedad.

Actualmente un gran porcentaje de la propiedad potencialmente gravable no es gravada; en promedio la propiedad se subvalúa en un 44% de su nivel legal; y los contribuyentes no tienen la responsabilidad de la veracidad de las liquidaciones. En cambio, en el impuesto sobre la renta el 97.3% de la recaudación es “voluntariamente” declarada, porque cada contribuyente es a la vez un recaudador y se teme que el Servicio de Rentas descubra los ingresos ocultados.

Con los bienes subvaluados en el sistema actual existen desigualdades verticales y horizontales —las propiedades de bajo precio se liquidan con mayor aproximación a su valor de mercado que las propiedades de alto precio; y bienes con el mismo valor de mercado se liquidan con diferentes valores—. Si los contribuyentes estuvieran obligados a hacer sus propias liquidaciones se reducirían estas desigualdades.

La revaluación anual facilitada por la autoliquidación del impuesto lo hace más sensible a los cambios de la actividad económica, lo que aumentaría su elasticidad a corto plazo.

Dado que el impuesto a la propiedad es la fuente más importante de recursos a nivel estatal y local, debería tener las mismas ventajas administrativas que su contraparte federal, el impuesto sobre la renta. El empleo de procesamiento electrónico de datos hace posible la implantación de este sistema.

La experiencia de algunos Estados ha demostrado la certeza de estimaciones hechas usando el análisis de regresión en relación con datos disponibles para determinar los factores de ajuste y estimar el valor que se espera en los inmuebles que corresponden a un barrio. El valor así determinado se convierte en la línea de datos base para determinar el valor estimado de cada propiedad, utilizable por el contribuyente para hacer su propia liquidación y por la autoridad para comprobar su veracidad.

En una forma especial, el contribuyente describiría las características físicas de su propiedad; estas características en forma tabular determinarían la base del valor de la propiedad que se ajustaría a las externa-

lidades del barrio —composición racial, ingreso promedio, tasas de criminalidad. El análisis de regresión le proporcionaría coeficientes de ajuste en el valor —como ocurre con las deducciones del impuesto sobre la renta— de acuerdo con las características de mercado de una propiedad particular —disminuyendo el valor si la propiedad está próxima a un aeropuerto; aumentándolo si da a un campo de golf.

Anualmente el contribuyente contaría con un factor apropiado para hacer los ajustes por barrio de acuerdo con las tendencias de los precios, de modo que una propiedad valuada profesionalmente en una ocasión —el costo de la valuación sería acreditable contra el impuesto— fuera objeto de los ajustes necesarios de acuerdo con los índices de inflación y deflación. La combinación de estos coeficientes junto con los coeficientes por variables —número de recámaras, de baños, superficie— permitiría calcular el valor estimado.

Recurriendo también al procesamiento electrónico de datos se podrían examinar individualmente las declaraciones, y si los valores declarados difieren del que se espera en un inmueble de las mismas características, se iniciaría el proceso de auditoría para hacer la investigación directa.—Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ.

WOODFORD, Robert A. "Tax Incentives Can Pay Off: A Business View", *National Tax Association-Tax Institute of America. Proceedings of the Seventieth Annual Conference*, noviembre de 1977, pp. 141-147, Louisville, Kentucky.

Los "incentivos fiscales" incluyen una amplia categoría de medidas que reducen, eximen o compensan impuestos. Tanto la nación como los Estados y municipalidades emplean una variedad de incentivos fiscales para atraer nueva inversión, aumentar el empleo y expandir su base fiscal. Aunque en sí esto no constituya una novedad, sí lo es su reciente desarrollo en los viejos Estados industriales del norte.

Para tener éxito los incentivos deben influir en las decisiones de los inversionistas sea directamente —reduciendo el costo de la inversión— o indirectamente —a través de reducciones en los costos de operación que mejoran la habilidad de un negocio para competir en el mercado de bienes y servicios.

Los incentivos son un medio para reducir el costo de los negocios que se emplean para generar inmigración de nuevas empresas y para estimular la modernización y crecimiento de las existentes. Los impues-

tos más bajos combinados con la eficiencia y capacidad productiva del equipo moderno se reflejan en menores costos por unidad, y éstos a su vez permiten abarcar una mayor extensión del mercado. Donde la industria local ha estado en decadencia, reducir el costo por unidad a través de incentivos fiscales puede ayudar a detenerla, revestir el descenso en el empleo y generar crecimiento interno.

Los incentivos fiscales son instrumentos diseñados para ayudar a las áreas menos desarrolladas o a las áreas desarrolladas en declinación, las cuales tienen oportunidades de trabajo poco atractivas para balancear las necesidades de empleo. En el primer caso se usan para compensar deficiencias tales como escasez de trabajo calificado, inadecuada diversidad en la base manufacturera y de servicio y lejanía de los mercados mayores. En el segundo caso se emplean para recuperar la vitalidad perdida al quedar los bienes y servicios fuera del mercado por lo elevado del costo.

Los incentivos pueden no ser los instrumentos más importantes ni los medios más eficientes, respecto a su costo, que el Estado pueda emprender para apoyar el desarrollo; sin embargo, su atractivo es evidente.

Más importante que los incentivos es reducir las deficiencias económicas de un área, apoyando programas de entrenamiento para el trabajo, aumentando las carreteras, instalaciones portuarias y de tratamiento de desechos. Pero estos programas requieren un costoso esfuerzo durante un largo plazo con pocos resultados inmediatos. En algunos casos el costo de producción se reduciría disminuyendo las cuotas a los programas de compensaciones por desempleo; pero esto produciría una confrontación con los trabajadores que podría terminar en beneficios aún mayores para ellos. También podría reducirse el impuesto a las empresas —lo que ocasionaría problemas políticos—, o los requisitos de los programas de anticontaminación —lo que atraería reacciones negativas de los consumidores y de los conservacionistas.

De aquí el atractivo que para los legisladores tienen los incentivos fiscales: son políticamente neutrales, de resultados inmediatos y dan evidencia de un programa de desarrollo, un paso importante para mejorar la imagen del clima que las empresas encontrarán en el Estado. Pero cuando todos los Estados establecen incentivos similares, su impacto es limitado sobre las diferencias de costos entre ellos, lo que anula su ventaja competitiva.

Los empresarios evalúan los asientos potenciales de sus instalaciones basados en los costos comparativos totales. Cada elemento que contribuye a hacer diferencias en los costos totales es importante.

Aunque los impuestos no son el mayor costo que soportan las in-

dustrias y su importancia no es tanta como la de la facilidad para conseguir materia prima, y la existencia de mano de obra y de mercados, son un elemento del costo particularmente visible —se consideran un indicio de la actitud del gobierno —y todo elemento del costo tiene impacto en el costo por unidad y en la posibilidad de colocar los productos en el mercado. Los impuestos son costos que están bajo el control del gobierno y sujetos a rápido cambio. De hecho los impuestos son uno de los cinco factores más importantes que se toman en consideración para establecer una empresa.

Los incentivos fiscales no obnubilan a los empresarios al grado de que no tomen en cuenta la ineptitud de un Estado para tratar los mayores obstáculos para el desarrollo, o los abusos en los programas de beneficencia, o las estrictas reglamentaciones a las empresas, o la dependencias de los impuestos sobre éstas.

Los incentivos fiscales tienen un costo —un incremento en el impuesto a los individuos o una reducción en los servicios del gobierno—; pero también beneficios: crecimiento de la base fiscal, reducción de los gastos de bienestar público —compensaciones de desempleo— y aumento del empleo. Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ.

WOODWORTH, Lawrence N. "General Policy Considerations Affecting the Choice of a Particular Tax Base", *National Tax Journal*, vol. XXX, núm. 3, septiembre de 1977, pp. 231-235, Louisville, Kentucky.

La mayoría de las quejas contra el sistema fiscal se centran en la definición de una base impositiva apropiada. Por una parte hay críticas respecto a las exenciones y deducciones que permiten que los más ricos paguen menos impuesto —es decir, que la habilidad para pagar no se mide adecuadamente—; por otra parte se critican los altos impuestos sobre ciertos tipos de ingreso por inversiones —el que se grave el ingreso a nivel sociedad y luego a nivel accionista.

Es obvio que la tasa efectiva de impuesto difiere mucho de la tasa fijada por la ley si la base a la cual el impuesto se aplica no es una medida adecuada del ingreso del individuo.

Hay diferentes maneras de determinar una base impositiva deseable. Una es buscar una amplia base uniforme que posibilite establecer tasas más bajas, lo que tendría un efecto de incentivo a trabajar e invertir. Otra es favorecer ciertos tipos de actividad que se consideran social o eco-

nómicamente deseables —deducir las aportaciones a obras de caridad, los impuestos a la propiedad por casas habitadas por sus propietarios, las aportaciones a los fondos para la vejez, depreciaciones más rápidas o conceder créditos por inversión.

Los criterios generales que se consideran como fines de un sistema fiscal son la equidad, la simplicidad y la eficiencia. Lo difícil es aplicar esos fines a situaciones correctas. En el contexto fiscal equidad significa que se trate a los contribuyentes con justicia —que aquéllos con la misma capacidad contributiva paguen el mismo impuesto; simplicidad, que la ley no sea ambigua para que sea fácil cumplirla y que permita a los contribuyentes llenar por sí mismos sus declaraciones; eficiencia, que el sistema fiscal sea neutral con respecto a las decisiones económicas de los contribuyentes —excepto en relación con incentivos específicos.

En la práctica, estos criterios entran en conflicto entre sí. Evitar vías de evasión para asegurar la equidad hace complicada la ley, lo mismo ocurre con las medidas para mejorar la determinación del ingreso, que aumentan la equidad y eficiencia del sistema; y las medidas para favorecer el ahorro aumentan la eficiencia económica, pero disminuyen la equidad.

Otro problema es determinar que tan amplia debe ser la definición de la base de un impuesto particular, y mientras más amplia sea ésta, más reducidas pueden ser las tasas. La misma recaudación del impuesto sobre la renta actual con tasas entre el 14 y 70% aplicable a las personas físicas y del 20 a 48% aplicable a las sociedades, se lograría con tasas del 8 al 38% si el ingreso de las sociedades se imputara directamente a sus accionistas.

Otra alternativa es aplicar como base impositiva el consumo en vez del ingreso. Tal impuesto sería similar a un impuesto al ingreso, excepto que todos los ahorros estarían exentos de impuesto y el producto total de las ventas de activos no invertidos se incluirían en la base fiscal. De seguir este camino habría el problema de incluir o no en la base los cambios en el valor neto de la riqueza personal; y en la medida en que el sistema fiscal no estimulara el ahorro, habría poca formación de capital y se reduciría el crecimiento económico.

De ocurrir este cambio en el concepto de base impositiva, en el momento de la transición existiría el problema de tratar adecuadamente los ahorros ya acumulados y que de algún modo hubieran quedado ya sujetos a impuesto.

Probablemente la fuente principal de las tasas elevadas sobre el ingreso derivado del capital es el impuesto a las sociedades, que se grava a nivel sociedad y luego a nivel accionista, situación que ha tratado de

aliviarse con el crédito por inversión y la liberalización de la depreciación.

Para gravar el ingreso ganado por las sociedades con la misma tasa que el ingreso ganado por otro tipo de actividades económicas, debería integrarse el primero al impuesto personal atribuyéndolo a los accionistas; pero esto elevaría la complejidad del impuesto. Además la reducción de los impuestos a los ingresos por capital profundizaría el problema de la inequidad, porque el ingreso derivado del capital se distribuye en forma más desigual que el ingreso en general. Si no se contrarresta con otros cambios, esta modificación haría el sistema menos progresivo.

Si bien no se puede hacer mucho para disminuir la carga fiscal en promedio, cuando menos debe distribuirse más justamente y reducirse para aquellos que pagan más que lo que es justo. Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ.

## DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO Y PRIVADO

CANÇADO TRINDADE, A. A., "L'épuisement des recours internes dans des affaires inter-étatiques", *Cahiers de Droit Européen*, año XIV, núms. 2-3, 1978, pp. 139-157, Bruselas, Bélgica.

El procedimiento establecido por la Convención Europea de los Derechos del Hombre prevé una regla que prescribe que antes de que cualquier persona física, grupo de particulares u organización no gubernamental pueda introducir una reclamación ante la Comisión europea de los derechos del hombre, deben haberse agotado previamente los recursos legales que ofrece el derecho interno del Estado de quien se estima haber sufrido una violación.

El artículo que reseñamos plantea el problema de si dicha regla es o no aplicable a los asuntos en que sólo intervienen Estados.

Según el autor, la cuestión fundamental cuya respuesta permitirá determinar la aplicabilidad de la regla citada a los diferendos interestatales podría formularse de la siguiente manera: ¿es preciso que todas las reclamaciones estatales conciernan directa e inmediatamente a los Estados mismos? Así, aparece con toda evidencia que el punto de partida para el estudio del problema planteado reside en la propia naturaleza de la reclamación; es decir, se hace necesario saber, en cada caso