

DERECHO FISCAL

HERBER P., Bernard, "Desarrollos recientes en el campo de la hacienda pública", *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, Jalisco, año 7, núm. 26, enero-marzo de 1986, pp. 69-77.

El campo de la hacienda pública, como área de investigación y estudio ha experimentado durante las últimas décadas importantes y controvertidos avances. El grado de complejidad que ha alcanzado es tal, que a juicio del autor debía cambiarse su designación a economía pública fiscal.

Los planes de seguridad social, que siguen una tendencia de creciente importancia en el gasto del sector público, constituyen un tema de interés permanente por sus efectos fiscales, especialmente respecto a su financiamiento. Igualmente las relaciones fiscales intergubernamentales continúan siendo un tópico primordial en los países federales.

Pero los fallos parciales de las políticas antiestanflacionarias en los países industriales, han conducido a una disminución de la confianza en los conceptos fiscales macroeconómicos tradicionales, lo que ha resucitado el énfasis neoclásico de los años anteriores a la década de los treinta, sobre la importancia dominante de las actividades de ahorro e inversión en el funcionamiento agregado de la economía. Y debido a la aplicación de instrumentos matemáticos, la atención de los expertos en finanzas está dirigida más a los principios de asignación y eficiencia de la microeconomía que a las consideraciones de distribución y equidad con raíces en juicios de valor.

Por lo mismo se está preconizando la sustitución de los gravámenes sobre la renta personal y de las sociedades, por impuestos sobre el consumo, lo que demuestra una tendencia hacia una política económica en la que el esfuerzo se centra en promover los incentivos para el ahorro y la inversión.

Asimismo está presentándose —cuando menos en Estados Unidos— un movimiento para lograr modificaciones legislativas y constitucionales tendientes a limitar la dimensión del sector público dentro de la economía de mercado.

Estima el autor que próximamente pasarán a un primer plano dos áreas cardinales de la hacienda pública: los problemas de pago de la deuda de algunas naciones en subdesarrollo, y el enorme impacto —in-

cluyendo los efectos en la deuda pública— de los crecientes gastos de defensa en algunos países desarrollados.

La insuficiente atención dada a estos dos últimos temas, y el interés decreciente en los efectos distributivos y de estabilización, es motivo de preocupación para el autor, que desearía mayores avances en estas áreas de gran importancia que están siendo relegadas.

Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ

LOZANO IRUESTE, José María, "Economía pública y ciencia de la hacienda", *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, Jalisco, año 7, núm. 26, enero-marzo de 1986, pp. 9-19.

La economía pública —que es el tema del que se ocupa la ciencia de la hacienda pública— estudia la forma en la que, siguiendo decisiones adoptadas por procedimientos políticos determinados por la interrelación de las fuerzas sociales y políticas de la comunidad, pueden utilizarse los instrumentos fiscales a través de las medidas de ingresos y gastos públicos y de administración de la deuda —vinculadas por la institución unificadora que es el presupuesto—, para lograr los objetivos del sector público: ajustar tanto la asignación de los recursos como la distribución de la riqueza y de la renta, para conseguir la estabilidad económica.

En ciertos periodos históricos es una clase social la que decide qué necesidades han de ser consideradas como prioritarias y los criterios de distribución que llevan a la satisfacción de las mismas; pero en un Estado democrático ambas decisiones se adoptan directa o indirectamente por todos los estratos de la población, en un complejo proceso de elección colectiva en el que participan los ciudadanos, los partidos políticos y la administración pública; lo cual lleva a que las autoridades hacendarias deban conocer los efectos de las instituciones fiscales sobre el comportamiento del sector privado y sobre la conducta de las personas y los grupos; los efectos de las instituciones políticas alternativas de elección colectiva sobre la actuación de las personas y de los grupos en relación con la elección pública; y el proceder de las personas y de los grupos tocante a la elección constitucional colectiva respecto a las distintas instituciones fiscales.

Lo anterior implica que el campo de acción de la actividad financiera del Estado incluya elementos de derecho, ciencia política, economía,

contabilidad, administración pública, administración de empresas, sociología y psicología; y que su gestión entrañe la de varias funciones separadas, aunque interrelacionadas. La ciencia de la hacienda pública —la economía pública— ha recorrido un largo trecho desde que el fundamento de los impuestos, la moral tributaria y la licitud de la deuda pública, eran analizados por la escolástica sólo cuando suscitaban problemas de teología moral.

El autor resume ese periodo de transformaciones pasando por el mercantilismo, la economía clásica, el marginalismo, el neoclasicismo, el poskeynesianismo, la sociología financiera y el marxismo, hasta desembocar en los trabajos de quienes actualmente influyen en el desarrollo de esta ciencia: Samuelson, Musgrave, Due, Tullock, Downs, Riker, Niskanen y Buchanan.

Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ

MORENO PADILLA, Javier, "Implicaciones económicas en las leyes fiscales", *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, 2a. época, año VIII, núm. 85, enero de 1987, pp. 581-590.

Haciendo gala de su capacidad de análisis y de síntesis, aunada a una claridad digna de encomio, considerando lo altamente especializado del tema que aborda, el conocido profesor y especialista en derecho fiscal no sólo logra hacer un planteamiento de actualidad, sino que se hace eco o portavoz de los estudiosos del derecho fiscal, en cuanto a la proyección y porvenir de éste.

Partiendo de lo general a lo particular, Javier Moreno conduce al lector literalmente de la mano, hacia una comprensión y entendimiento inicial rápidos, claros y sencillos; señalando cuando procede definiciones y conceptos de términos cuyo manejo es necesario.

Así, distribuye su artículo en ocho partes. La primera la dedica al contenido de la economía, donde después de explicar lo que es el análisis económico, señala que:

El aspecto dominante de este concepto es el de la escasez, que tiene que responder a preguntas importantes, que son: ¿Qué bienes se van a producir? ¿Cómo se van a realizar? ¿Quién los va a consumir?; todas las respuestas que se presentan tienen un común denomina-

dor: El dinero por sí mismo no se genera, sino es respuesta directa a la productividad de una sociedad. Si existe desajuste en esta relación, lo que se ofrece entonces es un mecanismo enfermo, si hay escasez de bienes y circulación de dinero se genera una demanda excesiva sin respuesta real, esto es, inflación.

Se ocupa el autor del porqué de la necesidad de la intervención del Estado, aludiendo a los ciclos o etapas que no analiza por no ser la materia central que ocupa su atención.

Posteriormente describe la oferta, la demanda, el sector servicios de la economía, dedicándole un espacio más amplio a la función económica del Estado; lo cual abarca tres apartados más. Así, la participación del Estado en el sector económico, la resume el autor en tres: titular de la planeación económica, administrador de finanzas públicas, y coordinador en la oferta, la demanda y fijación de los precios de mercado.

Explica la idea de términos como macroeconomía; menciona la creación de organismos comerciales para coordinar el abasto de productos agrícolas e industriales; la regulación de precios de garantía y suministros, así como de artículos de primera necesidad.

En quinto lugar se ocupa del contenido de las finanzas públicas, citando al maestro Joaquín B. Ortega; para agregar en seguida que: "Esta actividad financiera se desarrolla por medio de la política que el Estado diseña para buscar efectividad en estos recursos, dicha política financiera se desdobla en cuatro grandes rubros: política crediticia y monetaria; fiscal; presupuestaria y de ingresos de empresas públicas."

Después analiza el contenido del derecho financiero del que destaca al derecho fiscal por ser el motor central en la relación fisco-contribuyente.

Cuando en el punto sexto de su artículo aborda la realidad económica y el sistema tributario, después de citar una idea que de éste atribuye a Miguel Valdez Villarreal, hace una reflexión que lo lleva a sostener que:

El derecho no puede recogerlas (que se refiere a las leyes de la teoría económica) totalmente en su estructura, porque en ese momento en lugar de estructurarnos un sistema cambiante, se ubican en un terreno más o menos estable, porque se convierten en obligaciones y en deber ser. Por esta razón las normas jurídicas no pueden superponerse a elementos cambiantes porque ello conduce a convalidar una situación estrictamente teórica a un marco jurídico. Aceptar teorías de regularización inflacionaria para resolver problemas fiscales, oca-

siona que estas normas tengan posible eficacia en el tiempo en que dura, el fenómeno económico.

Estas palabras del autor lamentablemente no revelan su posición en cuanto al gran tema que subyace relativo a si el sistema de contribuciones por ser parte de la actividad financiera del Estado, debe o no tener algún límite con respecto a la realidad económica. Esto es, ¿qué justicia tributaria existe al crear el catálogo de contribuciones con miras a cubrir un "gasto público" que incluye pasivos por concepto de deuda pública; pero que *strictu sensu* la parte destinada a esta deuda no corresponde a la prestación de bienes o servicios por parte del Estado en beneficio de sus habitantes?

El autor quizá debió profundizar y referirse a lo que en otros países denominan "impuesto oculto", que no es otra cosa que una de las nuevas formas de cobertura de expansión del gasto público; que por estar "sumergidas" o sobreentendidas, no saltan a la vista.

En el séptimo punto el autor se refiere a la contabilidad y el derecho fiscal, destacando sucintamente el esquema esencial de la primera, desde la partida doble hasta el balance, cuyo conocimiento es ineludible por ser una "referencia económica" que permitirá conocer los resultados positivos o negativos en un periodo determinado.

En el octavo y último apartado de su artículo, el profesor Moreno trata la evolución de la economía en la ley del impuesto sobre la renta, pasando del mecanismo cédular hasta el sistema de globalización y, más recientemente, esto es, el año de 1987, destacan la deducción adicional, la indexación en el costo de los bienes, la transparencia fiscal, la globalización en personas físicas, empresas controladoras y ampliación de la base. Concluye el autor en el sentido de que debe replantearse "la proyección del derecho fiscal, al considerar si éste se ha convertido en un simple ropaje de las instituciones económicas o si es necesario que a mediano plazo se ofrezcan nuevos diseños donde las leyes acepten realidades económicas y puedan éstas permanecer sobre los principios jurídicos".

Al reconocer la necesidad de ese replanteamiento, vale decir que no al "mediano" sino al corto plazo, todos los peritos en derecho debemos coadyuvar en la construcción y edificación de un sistema de contribuciones que auténticamente sea justo y equitativo; para lo cual los esfuerzos más que reparadores debieran ser preventivos, incluyendo el terreno legislativo.

Federico QUINTANA ACEVES

MUSGRAVE, Richard A., "La hacienda pública en medio de la corriente", *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, Jalisco, año 7, núm. 26, enero-marzo de 1986, pp. 79-88.

El tema que el autor considera en este artículo es el de la dirección actual de las investigaciones en materia fiscal. Hacienda usó de los nuevos instrumentos del análisis matemático y cuantitativo, se han ampliado las antiguas líneas de pensamiento y se han creado nuevas, y aunque continúa trabajándose en la teoría utilitarista del logro del máximo bienestar y en consecuencia de la óptima distribución, en la teoría de las externalidades y por consecuencia en el suministro de bienes sociales, y en la teoría del pleno empleo con sus condiciones de estabilización —todas en la línea tradicional encaminada a determinar lo que el gobierno debería hacer para mejorar las fallas del mercado—, han mejorado los análisis empíricos, y el estudio de la política fiscal como instrumento de estabilización refleja la agitación en la economía macroeconómica.

Por consiguiente, la atención se ha canalizado preferentemente al desarrollo de una teoría sobre el comportamiento del sector público que intenta explicar cómo se alcanzan las decisiones fiscales y cómo este proceso de decisión ha participado en la expansión mundial de dicho sector. Es la conducta de éste la que en los últimos años se ha convertido en objeto de análisis, considerándola como un producto del proceder engranado de los individuos —no de las clases sociales como quieren los tratadistas marxistas que desde principios de siglo han calificado al Estado capitalista de comité ejecutivo de la burguesía para explotar a la clase trabajadora—, y el comportamiento de los individuos se interpreta en términos de pautas acrecentadoras y fortalecedoras del mercado.

El proceso político se entiende como desarrollado en una especie de mercado en el que los políticos tratan de atraer el máximo de votos e intentan encauzar las preferencias de los votantes a los programas públicos en los que aquéllos tienen interés. El análisis de este sistema se sujeta a una visión cada vez más crítica.

Así, se ha desarrollado un amplio campo de literatura que interpreta el proceso político como una "teoría de la elección pública", y gran parte de esta doctrina se relaciona con la determinación de los asuntos fiscales o tiene aplicaciones directas en ellos.

Se han desarrollado modelos de comportamiento económico que demuestran que la regla de la mayoría origina un presupuesto excesivo,

en comparación con el que se produciría en un sistema perfecto de imposición. Otras tendencias en expansión han mostrado que ese resultado es fruto de modelos de conducta burocráticos, basados en la hipótesis de que los burócratas presionan para incrementar al máximo el volumen de sus presupuestos y pueden imponer sus preferencias al Poder Legislativo.

Este análisis, que aunque controvertido ha añadido una nueva e importante dimensión a la materia tratada por la economía pública o hacienda pública, se ha aplicado, sostiene el autor, para explicar el fenómeno del crecimiento del sector público y para pedir correcciones estructurales en el proceso político.

Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ

PEACOCK, Alan T., "Estado actual de la disciplina de la hacienda pública", *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, Jalisco, año 7, núm. 26, enero-marzo de 1986, pp. 89-100.

El autor ofrece en este artículo una visión del análisis de los aspectos económicos de la hacienda pública, centrándose en tres de sus temas principales: la evolución de la hacienda pública normativa, el impacto de la economía teórica positiva en la hacienda pública, y la relación entre la hacienda pública y la formulación de la política económica.

La hacienda pública normativa ha desarrollado la especificación de una función de bienestar —utilizada para justificar una creciente intervención pública en nombre de la libertad individual de elección— en la cual los objetivos aparecen como "razonamientos" cuyo origen no es explicado, e identifica tres objetivos del sistema de hacienda pública: la asignación de recursos, la distribución de ingresos y la estabilización económica; y en relación con la satisfacción de las necesidades públicas se basa en la distinción de los principios del beneficio y de la capacidad de pago.

Independientemente de la sinceridad de sus enunciados y de la lógica del análisis, descansa en juicios de valor y no en fundamentos científicos, y cita el autor a Musgrave:

... la formulación de la política presupuestaria no termina con la determinación de los objetivos del presupuesto. Deben encontrarse

medidas que hagan posible alcanzar tales objetivos. La determinación de estas medidas debe estar basada en la comprensión del funcionamiento del sector privado de la economía, así como en las posibles respuestas a las distintas medidas a adoptar. En este punto, una teoría normativa u óptima de la economía pública dejará de ser útil, a menos que pueda ser puesta en práctica por medidas basadas en una teoría predictiva de las relaciones económicas que nos permita anticipar tales respuestas.

En cada documento presupuestario está implícita alguna teoría de la relación causa-efecto entre los instrumentos impositivos y de gasto público y de su influencia en las variables macroeconómicas. Respecto a los efectos de la imposición sobre el ahorro individual, la inversión, y las decisiones sobre las ventajas relativas del trabajo y del ocio —tanto en el análisis del equilibrio parcial como del general—, la teoría positiva de las finanzas públicas emplea un modelo básico según el cual los contribuyentes y quienes reciben transferencias del sector público pueden elevar al máximo la utilidad y se ajustan pasivamente a cualquier instrumento fiscal; circunstancia desmentida por la existencia de la elusión y de la evasión fiscal, que demuestra que la relación entre contribuyente y fisco no es la de un ajuste pasivo de aquél a éste. Esto sugiere la necesidad de una modificación en el tratamiento analítico dado a la influencia de los impuestos y de los subsidios sobre empresas consideradas como reguladoras pasivas de gobiernos “imparciales” dirigidos por grupos dominantes de votantes.

Actualmente lo que atrae un creciente interés es lo que debería hacerse —si es que puede hacerse algo— para limitar el crecimiento del sector público en la economía de mercado, área en donde el paradigma de la relación entre los individuos y los grupos y las medidas presupuestarias se muestra más claramente. La demanda de servicios públicos es contemplada esencialmente como exigencia de redistribución de ingresos, sea en forma de transferencias —pensiones y jubilaciones— o de prestación de servicios —asistencia y educación—, repartición que tiene que ser financiada con impuestos.

La regla de la mayoría determina la cantidad por redistribuir, de tal forma que puede presumirse que el votante decisivo es aquél que percibe un ingreso medio —pues los de menores ingresos y escasamente gravados pugnarán por una mayor repartición, y los de altos ingresos favorecerán una disminución de la imposición y por tanto de la redistribución—. La solución lógica sería dar marcha atrás en el sufragio universal y privar del derecho al voto a quienes reciben, o pueden llegar a recibir,

transferencias del gobierno. El autor encuentra la solución consistente; pero duda de su viabilidad.

Si bien no da una solución concreta que satisfaga a quienes intentan controlar el crecimiento del sector público, demuestra que tratar a éste y a los políticos como variables "exógenas" en la economía es una peligrosa simplificación a la hora de señalar las pautas políticas que requieren medidas presupuestarias. El autor resalta la "endogeneidad" del sector público como parte de la economía de mercado, y sostiene que los sectores público y privado de la economía deben ser reconocidos como partes mutuamente interdependientes del mismo aparato económico.

En la medida en la cual el Estado puede actuar a través del presupuesto como entidad exógena, la consecución del consenso en las modernas economías es una de las tareas más difíciles de la política actual que, concluye el autor, sería más difícil si el presupuesto jugara un papel más reducido en la vida cotidiana.

Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ

WISEMAN, Jack, "La hacienda pública: objeto y proyecciones recientes", *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, Jalisco, año 7, núm. 26, enero-marzo de 1986, pp. 101-109.

El autor da una sucinta perspectiva histórica del papel de la hacienda pública y explica sus principales corrientes de evolución y su potencial en el futuro.

Hasta antes de la Segunda Guerra Mundial, el mayor interés de los especialistas se centró en la imposición, y existió, por contraste, poco interés sobre las implicaciones del gasto público.

Con base en los enunciados de Adam Smith, respecto a que las funciones del gobierno consistían en costear sus actividades siguiendo los principios que serían aplicados por un prudente padre de familia, las funciones del Estado deberían ser financiadas con cargo al ingreso corriente de la comunidad; el presupuesto estatal debería estar equilibrado y el ahorro debería responder únicamente a necesidades de financiamiento de inversiones. En el nivel político, la ortodoxia del presupuesto equilibrado está asociada con el predominio del ministerio de hacienda sobre los ministerios que efectúan las erogaciones: el gasto está restringido en función del rendimiento del sistema impositivo.

A partir de la guerra, la materia en estudio evolucionó para darle más importancia al gasto público, y los sistemas impositivos y de gasto público se incorporaron al esquema de la economía del bienestar a través del desarrollo de las teorías de la imposición óptima. El interés específico en el presupuesto del bienestar conduce directamente al tema de la prestación de servicios —como salud y educación—, y extiende el examen de la actividad del gobierno a su carácter como administrador de ellos y a su papel corrector de los fallos del mercado.

La revolución keynesiana colocó el presupuesto en el centro de la política de estabilización, orientando el interés de los especialistas hacia el estudio del sistema fiscal y del gasto público en su conjunto. La preocupación radicó en el impacto de la dimensión, estructura y equilibrio del presupuesto sobre el nivel de empleo, y más recientemente, sobre la tasa de inflación.

Este desarrollo debilitó la tradición histórica del presupuesto equilibrado, por cuanto la “nueva economía” invitaba a concluir que un déficit presupuestario se pagaría por sí mismo gracias a la reducción del desempleo y por consiguiente al aumento de ingresos generado por el incremento en el gasto público. La dimensión del déficit no importaba, lo que preocupaba era que el equilibrio del presupuesto debería ser tal que generase pleno empleo sin inflación. La presupuestación keynesiana fue más atractiva para los especialistas académicos que para los políticos, renuentes a abandonar la “prudencia fiscal” en cuestiones presupuestarias, especialmente por su conocimiento del poder de presupuesto como instrumento político —y la doctrina keynesiana debilitaba la posición del ministro de hacienda frente a los ministerios con proyectos por financiar—. Pero los gobiernos aceptaron la ortodoxia, que actualmente enfrenta un creciente desafío tanto respecto al análisis fundamental, como en relación con la opinión sobre el papel del gobierno en la economía.

Mirando al futuro, espera el autor una síntesis más unida al cuerpo general de la economía, enfocando no la simple integración de la hacienda pública con las principales corrientes de la economía, sino la refundición de la disciplina completa en torno a conceptos centrales, como los de elección colectiva. Esto supone no sólo la implicación de los economistas en el estudio directo del comportamiento gubernamental y de sus órganos, sino que tiene el potencial de pasar a ser el centro de una nueva economía política.

Pasar de una floreciente especialización a una construcción intelectual integradora no será fácil de acometer; pero el autor cree que ocu-

rrirá, que el progreso futuro vendrá de posteriores desarrollos de la microeconomía del gasto público y de los modelos de comportamiento dentro de un paradigma de elección colectiva.

Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ

DERECHO INTERNACIONAL

BEDJAOUI, Mohammed, "The Right to Development and *jus cogens*", *Lesotho Law Journal*, Lesotho, vol. 2, núm. 2, 1986, pp. 43-68.

El actual juez de la Corte Internacional de Justicia, Mohammed Bedjaoui, ya en su obra publicada por la UNESCO en tres idiomas (inglés, francés y español) *Hacia un Nuevo Orden Económico Internacional*,* esboza algunas ideas importantes sobre el derecho internacional de desarrollo, el cual aborda en forma más sólida en trabajos posteriores.**

En este trabajo, Bedjaoui en forma magistral se refiere al derecho del desarrollo manejando las siguientes hipótesis: la existencia de un derecho internacional del desarrollo, y que este derecho forma parte del *jus cogens* internacional.

Para Bedjaoui el derecho del desarrollo tiene, a fin de que sea operacional, como sujetos al Estado y a los pueblos; y en general el problema del desarrollo, jurídicamente hablando, constituye un desafío a la comunidad internacional.

El tema del desarrollo en el derecho internacional, para Bedjaoui es más o menos novedoso, ya que no se encuentra previsto en la Carta de San Francisco: "...en 1945 y dentro del contexto de la época la 'ideología del desarrollo para todos' era todavía vaga y su expresión jurídica en la Carta, todavía forzosamente tímida".

La autodeterminación de los pueblos, para Bedjaoui, es un principio esencial en la evolución del derecho internacional, ya que este principio "es la condición primera que permitió a la sociedad internacional,

* París, UNESCO, 1979.

** Por ejemplo véase "Propos libres sur le droit au développement", *Mélanges en l'honneur de Roberto Ago*, Milán: "Le droit au développement", *Annuaire de P.A.A.A.A. Yearbook of the A.A.A.A.*, 1985-1986.