

Derecho fiscal	300
-----------------------------	------------

de hacerlo con los beneficios en dinero; es decir, los impuestos se miden en unidades monetarias y los *outputs* en unidades físicas.

Los métodos pragmáticos de valoración reconocen que la estructura teórica del ABC es más coherente y racional, no puede resolver el problema de cuantificación de daños en el medio ambiente. Algunos de estos métodos se basan en la simple obtención de un *ranking* de prioridad y otros más complicados se orientan a construir una matriz de "realización de objetivos" (*goals achievement*).

El método PBS ha sido diseñado por Lichfield en Gran Bretaña y tiene como supuesto básico el reforzar la importancia de la información de los impactos, tengan o no la posibilidad de valoración en términos monetarios, y analizar la distribución de los impactos entre los diferentes grupos de población o comunidad ciudadana.

El método GAM se basa en la planificación con valoración de costos y beneficios; encuentra su antecedente en la valoración de los planes urbanísticos en Gran Bretaña.

Los métodos propuestos en la legislación ambiental americana tienen como fundamento la National Environmental Policy Act del año 1969, que se promulgó para todos los principales planes federales que pudieran afectar el medio ambiente.

Los métodos de valoración tecnológica surgieron como respuesta del Banco Mundial a consecuencias adversas en la presa de Aswan y de otros proyectos; la base es tomar en cuenta la salud humana y la ecología en los proyectos técnicos del desarrollo económico.

Los métodos de valoración de impacto ambiental son herramientas que permiten la toma de decisiones pensando en un futuro verdadero; representan una práctica que tiende a generalizarse en cualquier proyecto de inversión, debido a que los problemas ambientales, las llamadas externalidades, son en realidad objetivos a seguir. El binomio ecología-economía tiende a hacerse unidad.

María del Carmen CARMONA LARA

DERECHO FISCAL

FELDSTEIN, Martín, "Sobre la teoría de la reforma fiscal", *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, México, año 7, núm. 27, abril-junio de 1986, pp. 47-80.

El propósito del trabajo es contribuir a una teoría de la reforma fiscal

y considerar las implicaciones para la política tributaria de la distinción entre el diseño de un sistema impositivo y su reforma, para lo cual examina el autor tanto el limitado concepto de *optimalidad* adoptado en las contribuciones recientes a la teoría de la imposición óptima, como el enfoque Haig-Simons para el diseño de impuestos.

Según el principio Haig-Simons cada individuo debería pagar impuestos sobre su renta total —valor del consumo más el incremento de la riqueza— independientemente de la fuente de la que provenga. El autor lo critica por su conflicto potencial con la eficiencia económica y con la equidad horizontal a la luz de la teoría de la imposición óptima y de la teoría de la incidencia impositiva.

En los estudios recientes de imposición óptima, el criterio de elección social se basa en una función del bienestar social utilitarista, según la cual el impuesto óptimo es el que eleva al máximo una función cuasi cóncava de la utilidad individual —que depende únicamente del consumo de cada individuo incluyendo el consumo de ocio y de bienes públicos—, condicionada por cualesquiera restricciones impuestas por el comportamiento individual, la tecnología, los ingresos fiscales exigidos, y las restricciones sobre los impuestos permisibles.

Esta teoría trata del diseño de impuestos y no de su reforma; las discusiones sobre imposición óptima suponen implícitamente que las leyes tributarias constituyen un sistema primigenio que surge sin antecedentes; pero la reforma tributaria debe tomar como punto de partida el sistema existente.

A juicio del autor, lo atractivo de las recientes contribuciones a la teoría de la imposición óptima se debe, en buena parte, a la posibilidad de derivar de un modelo relativamente sencillo, implicaciones atrevidas y aparentemente precisas para una política tributaria óptima. Sin embargo, no pueden confundirse las especulaciones a las que puede llegarse mediante estos análisis formales con una consideración integral de lo que es una reforma fiscal adecuada. La política tributaria óptima exige una ponderación de carácter más general entre los objetivos en conflicto, de lo que han reconocido tanto las contribuciones teóricas recientes como la tradicional de Haig-Simons.

El meollo del artículo lo constituye la diferenciación entre el diseño en sus orígenes de una estructura fiscal primigenia, y las revisiones a un sistema tributario vigente. El argumento clave sostiene que por razones de eficiencia, equidad horizontal y de reconocimiento a los legítimos derechos de propiedad, las reformas fiscales óptimas llevan por lo general a estructuras fiscales distintas al diseño primario de impuestos óptimos.

Confía el autor en que su trabajo aumentará la conciencia de los economistas sobre estas cuestiones y los estimulará a realizar análisis adicionales sobre la problemática específica de la reforma fiscal.

Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ

LAGARES CALVO, Manuel J. y SEVILLA SEGURA, José V., "Algunos aspectos de interés en la aplicación de modelos econométricos a la política fiscal", *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, México, año 7, núm. 27, abril-junio de 1986, pp. 33-46.

En su doble e interrelacionada vertiente de contrastación empírica de hipótesis y de instrumento orientador de la actuación financiera pública, los modelos econométricos son el recurso más adecuado para medir los efectos cuantitativos de cada política fiscal, porque permiten concretar las variables relevantes que configuran las distintas relaciones funcionales, cuantificar los parámetros que indican el grado de influencia relativa de cada variable y realizar simulaciones alternativas de la política fiscal.

Los autores centran su trabajo básicamente en la utilización de los modelos econométricos como procedimiento de predicción cuantificada para la orientación de la política financiera del sector público, para lo cual analizan con detalle algunas dificultades típicas que surgen en la preparación de modelos específicos de política fiscal:

— El grado de desagregación con el que tiene que trabajarse tanto respecto a los grupos de impuestos y gastos que integran la actividad financiera, como a las variables económicas que se toman en consideración dentro de cada función impositiva o de gasto aisladamente considerada.

— Las deficiencias en el planteamiento de alguna especificación de funciones cuando se presentan lagunas de información estadística, lo que lleva a omitir variables importantes.

— Los cambios en el parámetro estructural de la función de que se trata, ya que la exactitud de la estimación depende en buena medida de que pueda captarse la constancia en el comportamiento económico de dicha función.

— Los retardos en la especificación de las variables impositivas o de gasto público, así como los desfases de los datos fiscales utilizables respecto a las macromagnitudes económicas, y los de la estructura tem-

poral de los propios retardos, que inevitablemente aparecen en el diseño de los modelos de política fiscal.

Expuestos los problemas más frecuentes en la especificación y estimación de los modelos econométricos elaborados con propósito de efectuar predicciones cuantificadas que sirvan de fundamento a la política fiscal, describen los autores las distintas clases de modelos de previsión: los modelos aislados de política fiscal y los submodelos fiscales dentro de modelos económicos más amplios.

Por último, comentan las características más significativas de los modelos que más difusión y utilización han alcanzado en el ámbito de la hacienda pública: los modelos aislados de política fiscal, que suelen utilizarse con fines de previsión interna por parte de las autoridades financieras y cuya difusión, por tanto, es muy limitada.

Aconsejan los autores que con base en un amplio acopio de información estadístico-fiscal, se estudien las relaciones funcionales intermedias que existen entre los instrumentos fiscales y las magnitudes económicas, y se utilicen modelos de política fiscal estructurados conforme a ellas.

Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ

McINTYRE, Michael J. y OLDMAN, Oliver, "La institucionalización del proceso de reforma tributaria", *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, México, año 7, núm. 27, abril-junio de 1986, pp. 101-133.

La orientación básica de este trabajo es proporcionar una estructura analítica que pueda utilizarse para describir los mecanismos institucionales de cualquier país, para que relacionando dichos dispositivos con las funciones específicas de cada tipo de reforma tributaria, sea posible aprender de las experiencias positivas y negativas de otros Estados.

Para poder identificar las funciones que deben realizarse para la planeación y aplicación de las reformas tributarias, clasifican los autores los distintos tipos de ellas en cuatro grupos principales:

— Modificaciones técnicas a la legislación tributaria —rectificaciones que no implican una reconsideración sustancial de la política tributaria— en las que no se revisan sus principios básicos, por lo que constituyen el cambio más simple que no requiere de un análisis económico serio.

— Expedición de disposiciones de contenido especial, conocidas como "egresos tributarios" —incentivos para la inversión, o subsidios para el

bienestar social—, que deliberadamente se apartan de las nociones de equidad tributaria generalmente aceptadas, y que en esencia son un sacrificio de recaudación para alcanzar objetivos extrafiscales de carácter económico y social.

— Cambios en las tasas impositivas, que pueden ser temporales o relativamente permanentes, diseñados los primeros para estabilizar la economía aumentando o disminuyendo la demanda agregada, y empleados los segundos para efectuar reajustes en los patrones de distribución del ingreso y de la riqueza, sujetos por tanto a los procedimientos políticos normales de cada país.

— Reestructuraciones sustanciales del sistema, en las que se reexaminan a fondo algunos de sus supuestos básicos. Para planearlas y aplicarlas es necesario descubrir y debatir los defectos del sistema fiscal en vigor; formular propuestas específicas analíticamente completas y políticamente realistas para corregirlos; asegurar la adopción en esencia de estas propuestas por el Poder Legislativo, y preparar tanto al público como a la administración pública para cumplir con la nueva legislación.

Como puede apreciarse, pocas actividades gubernamentales son tan complejas y requieren de una planeación y coordinación tan intensas como una reforma tributaria llevada a cabo con éxito; sin embargo, hasta hace muy pocos años en ningún país se concedía importancia a la creación de instituciones que se encargaran del proceso de tales modificaciones.

Las medidas institucionales para los cambios tributarios son necesarias porque los sistemas impositivos requieren de continua revisión, y mientras más complejo es un sistema deben ser reconsiderados con mayor frecuencia los procedimientos para llevar a cabo las reformas. Ser de utilidad en este proceso es la finalidad del análisis funcional presentado por los autores.

Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ

SEVILLA SEGURA, José V., "Estructura de las reformas tributarias contemporáneas", *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, México, año 7, núm. 27, abril-junio de 1986, pp. 81-99.

Las reformas fiscales actuales están motivadas principalmente —dice el autor— por la notable discrepancia entre los sistemas tributarios y las

funciones que al impuesto atribuyen los hacendistas, los políticos y los contribuyentes.

Los principios de imposición generalmente aceptados e inspiración confesada de las innovaciones hacendarias, pertenecen al universo de las ideas básicas que ni se discuten ni se cuestionan; simplemente no se practican.

La justicia es el principio que en forma más extensa se admite como necesario en cualquier sistema impositivo, y que manifestado en la equidad vertical, se traduce en la exigencia de progresividad. Sin renunciar a una parte esencial de su cometido, ningún sistema fiscal moderno puede dejar de ser progresivo.

De aquí que las enmiendas efectuadas en la mayor parte de los países occidentales presenten coincidencias en cuanto a los principios que supuestamente las fundamentan, y en cuanto a las soluciones concretas por las que se ha optado en cada caso.

Pese a la similitud en cuanto a la estructura formal hacia la que se han orientado las modificaciones tributarias, el peso relativo de cada categoría de impuestos varía en los distintos países en función de sus propias preferencias y de su estructura socioeconómica, por lo que surgen discrepancias en lo que se refiere a los efectos reales de cada sistema impositivo al ser aplicado a distintas realidades socioeconómicas, lo que hace que en la práctica los modelos fiscales vayan desde ser regresivos, hasta ser aproximadamente proporcionales, en un caso de equilibrio político en el que la institución fiscal ha sido neutralizada desde la perspectiva de la distribución del ingreso.

Sea extendiendo la base de los impuestos en vigor, sea introduciendo gravámenes con bases más amplias, la capacidad recaudatoria se ha incrementado en todos los países como respuesta a las necesidades planteadas por el crecimiento de los gastos. Pero —concluye el autor—, ninguna reforma fiscal ha conseguido introducir la progresividad hasta el nivel al que se aspira, siguiendo el principio de equidad, lo que se constata en la importancia de la imposición sobre el consumo y en las posibilidades de elusión establecidas dentro de la propia estructura normativa de los impuestos al ingreso y a la riqueza.

SILVA, Gerson da, "Un 'modelo tributario' para fines de análisis económico y de política fiscal", *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, México, año 7, núm. 27, abril-junio de 1986, pp. 7-32.

Con el objeto de facilitar el análisis de los efectos de los impuestos sobre el proceso económico, el autor simplifica y racionaliza las modalidades existentes, sistematizando los tributos dentro de un modelo lógico, constituido por un número determinado de instrumentos elegidos tanto en función del efecto paramétrico de los tributos sobre el comportamiento de los agentes económicos, como del modo en que cada gravamen tiene acción relevante sobre alguna de las macrovariables claves del proceso de desarrollo.

Los objetivos del desarrollo los define el autor considerando dos aspectos: uno representado por la naturaleza y dirección de los cambios que desean imprimirse al proceso económico —que denomina variable—, y otro constituido por la valoración cuantitativa de los objetivos que desean lograrse; y establece primero los objetivos para después elegir los instrumentos más aptos para alcanzarlos.

Para elegir los gravámenes que deben integrar el modelo tributario, parte del concepto básico de que todo impuesto es simultáneamente una fuente de ingresos para el sector público y un parámetro instrumental capaz de afectar el comportamiento de los agentes económicos. Utilizando la función paramétrica de los tributos como herramientas de acción del Estado sobre el proceso económico, identifica un conjunto de funciones básicas que debe cumplir la política tributaria en la aplicación de las distintas estrategias del desarrollo. Con base en dichas funciones elaboró un modelo de sistema fiscal en el que a cada función corresponde un solo impuesto, y en el que el conjunto de éstos es capaz de desempeñar esas funciones básicas.

En su análisis de la política tributaria distingue la función específica de los impuestos como instrumento de la política de desarrollo, y también identifica y hace explícitas las variables clave de los objetivos del desarrollo que corresponden a la función específica de cada impuesto.

Al estudiar los mecanismos de acción de los tributos sobre las variables clave de la política de desarrollo, considera la política tributaria como determinante del nivel y estructura de la importación y de la exportación, así como del nivel y estructura del consumo, de la producción, del factor tierra y de las inversiones; y también como determinante tanto de la combinación óptima de los factores trabajo y capital, como de la distribución del ingreso.

Hace notar el autor la necesidad de que se sustituyan las reformas periódicas, elaboradas por grupos constituidos con ese propósito en coyunturas marcadas por crisis financieras, por la institucionalización del proceso de formulación y ejecución de la política tributaria.

Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ

DERECHO INTERNACIONAL

ATIENZA, M., "Una clasificación de los derechos humanos", *Anuario de Derechos Humanos*, Madrid, núm. 4, 1986-1987, pp. 29-43.

Uno de los temas fundamentales en relación con el estudio de los derechos humanos es el de su clasificación. Como sabemos, la clasificación más conocida es aquella que toma como criterio su origen histórico, y nos habla así de derechos de la primera, segunda y tercera generaciones, e incluso algún autor habla ya de derechos de la cuarta generación.

Nos comenta el profesor Atienza que lo verdaderamente importante no es el criterio que utilicemos para hacer la clasificación, el que dependerá de la utilidad que nosotros queramos darle a nuestra clasificación, sino que lo importante es que quede claramente establecido cuál es el criterio utilizado, o criterios en su caso, y que estos criterios se utilicen con consistencia; lo que no siempre resulta sencillo, especialmente cuando se conjugan distintos criterios, o cuando se pretende presentar una clasificación de carácter más conceptual o teórico, debido a la propia dificultad para definir el concepto de los derechos fundamentales.

Indica, en relación con el concepto de los derechos humanos, cómo la mayoría de los juristas parte de la hipótesis de considerarlos como una categoría jurídica, y que por tanto necesariamente será como una especie del género derecho subjetivo. Considera como un error el suponer que la única relación jurídica posible es la del titular de un derecho subjetivo, frente al sujeto de una obligación jurídica. Al respecto acude a Hohfeld, quien propone desdoblar las nociones de derecho subjetivo y deber en una pluralidad de nociones, que según la relación que guarden entre sí permitan una revisión de las mismas, más precisa y cercana a los propios usos lingüísticos de los juristas.

Distingue Hohfeld cuatro modalidades jurídicas activas: derecho subjetivo, libertad, potestad e inmunidad, y cuatro pasivas: deber, no de-