

## REVISTA DE REVISTAS

Derecho fiscal . . . . .	1135
--------------------------	------

Concluyen su estudio afirmando que:

- 1º Los incentivos a la exportación son instrumentos adecuados y como tales deben formar parte de un esfuerzo coherente.
- 2º Los gobiernos deben identificar los peligros y las oportunidades de la economía mundial y al mismo tiempo encontrar las ventajas comparativas de la producción nacional.

Fanny PINEDA GÓMEZ

### DERECHO FISCAL

DOBNER EBERL, Horst Karl, "El impuesto predial, el valor, el objeto imponible", *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, Jalisco, año 10, núm. 33, agosto de 1989, pp. 79-94.

De acuerdo con el autor, el sistema catastral es un banco de datos con una información mínima inicial para su funcionamiento; que maneja eficientemente encuestas fijas para fines de imposición fiscal y encuestas especiales para otros fines; que contiene un registro de los inmuebles —que incluye tierras, mejoras y derechos— establecido metódicamente en una entidad; y que debe operar con rapidez, simplicidad, economía, flexibilidad y precisión.

El impuesto sobre la tierra apareció por primera vez en Atenas, aunque en forma imperfecta; y ya en Roma se contó con un registro fiscal eficiente al que en ocasiones la ley atribuía valor jurídico. En Inglaterra fue establecido por Alberto el Grande en 880, y perfeccionado en 983 por Guillermo el Conquistador. En Francia, Luis VI inició en 1115 la medición y valuación de las tierras, y el actual catastro está basado en los levantamientos efectuados de 1811 a 1850. En Alemania se realizaron los primeros trabajos catastrales desde el siglo XVI, en España desde 1575, en Suiza desde 1811 y en Italia desde 1886.

Pero la larga trayectoria histórica de este tributo no lo hace aplicable sin discusión, porque desde el punto de vista económico es un gravamen regresivo en relación con el ingreso, y no siempre el valor del patrimonio representado por la propiedad corresponde al ingreso del

propietario; además de que por fijarse con base en el inmueble y no en el producto del mismo, no está en función de la capacidad de pago del propietario.

Por otra parte, la administración de este impuesto adolece de serias deficiencias, porque el levantamiento y mantenimiento de la información catastral es compleja y las deficiencias en la valuación necesariamente se reflejan en forma directa en el impuesto aplicado.

Por otro lado, el impuesto predial representa un instrumento económico y financiero adecuado para controlar tanto la rápida expansión urbana, industrial y comercial, como las tendencias de inflación; y por ligarse estrechamente a la autonomía local, permite variaciones de acuerdo con las necesidades y costumbres locales.

Para el establecimiento de un nuevo sistema catastral —dice el autor—, es de vital importancia efectuar un estudio previo sobre el impacto que va a tener el nuevo impuesto, y sobre la política fiscal que ha de adoptarse, incluyendo la determinación del porcentaje de omisos, del valor total de los predios por catastrarse, y del efecto en la recaudación originado por considerar diferentes bases y tasas.

Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ

DOBNER EBERL, Horst Karl, "La implementación del impuesto predial progresivo", *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, Jalisco, año 10, núm. 33, agosto de 1989, pp. 119-130.

La forma de compaginar una recaudación lo más cuantiosa posible con una equidad impositiva máxima, ha constituido el problema central, explícito o implícito, de toda política fiscal. Tanto los gravámenes excesivos como la falta de recursos económicos que impida al Estado sufragar las obras que la población demanda, han sido fuentes de conflicto social. En un extremo se encuentra la procuración de fondos por medio de la injusticia; en el otro, se halla la parálisis estatal por carencia de dichos fondos.

El artículo es un estudio de un asunto —la implantación del impuesto predial progresivo— cuyas implicaciones se extienden desde el ámbito estrictamente fiscal hasta consideraciones de tipo económico, social y cultural. El autor esboza algunas cuestiones de interés que conciernen a los fundamentos y a las consecuencias del impuesto predial, y analiza

brevemente las desventajas aducidas por los críticos de esa modalidad tributaria.

En el impuesto predial confluyen una serie de contradicciones: es el impuesto criticado con más rigor y el que menos ha cambiado; es materia de una copiosa literatura y del que se sabe menos tocante a su impacto, incidencia y efectos globales; dada su forma de administración es uno de los peores impuestos porque no se relaciona con la capacidad de pago, es regresivo en relación con el ingreso, escasamente ligado a los beneficios recibidos del gasto público; y que además desanima a la productividad y a la construcción de viviendas porque castiga a quienes hacen mejor uso de su propiedad. Sean justificadas o no estas críticas, el impuesto predial resiste, por lo que es mucho mejor fortalecer esta forma de tributación que planear su erradicación.

Con todo, han surgido en diversos países alternativas al impuesto predial, así como intentos por mejorar su estructura. Dentro de las primeras, la introducción de un impuesto sobre el patrimonio neto —por el momento difícilmente aplicable en México—; y dentro de las segundas, la implantación de tasas progresivas.

El cambio a tasas progresivas mejoraría la equidad de la tributación al recaer con más peso en los contribuyentes de más capacidad económica; pero previamente a su implantación debe realizarse un minucioso estudio del probable impacto fiscal para tomar en cuenta tanto el aumento en la tributación como la retracción en los pagos, pues al recaudarse más de menos causantes, la cobranza puede no necesariamente aumentar.

Es intención del autor que los puntos que ha estudiado constituyan elementos de reflexión inicial en los que puedan profundizar los especialistas de las entidades que consideren la introducción en un futuro próximo del impuesto predial progresivo.

Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ

JANETTI DÍAZ, Ma. Emilia, "La coordinación fiscal y los ingresos estatales", *Comercio Exterior*, México, vol. 39, núm. 9, septiembre de 1989, pp. 769-764.

Destaca la autora que el sistema de coordinación vigente, además de uniformar la imposición, ha dado estabilidad a los ingresos de los esta-

dos, y analiza la conformación de los ingresos de las entidades federativas, que han variado notablemente a partir del establecimiento del Sistema Nacional de Coordinación.

En 1970, 42.50% de sus ingresos provino de sus impuestos, 23.40% de los derechos, productos y aprovechamientos; las participaciones federales representaron sólo el 9.5%, y otros ingresos el 24.60%. En 1985 el 1.7% provino de los impuestos estatales, de las participaciones el 49.10%, la recaudación por derechos, productos y aprovechamientos bajó a 14.1% y otros ingresos representaron el 35.1%. Sin embargo, los ingresos totales de los estados se han incrementado 112% en términos reales en un lapso de ocho años, por lo que su evolución ha sido más dinámica que la de la inversión pública federal, que aumentó 22% en términos reales en el mismo periodo, y que la del presupuesto de egresos de la Federación, que lo hizo en 46%. La evolución comparada de estos rubros muestra a su juicio la preocupación creciente por dotar de mayores recursos a las regiones del país.

Pero en la presente época de crisis es inútil pensar en incrementar los fondos de participación, porque la escasez de recursos dificulta fortalecer más a las entidades federativas e invita a descubrir otros caminos para continuar fomentando la descentralización y el desarrollo regional.

Siendo fijos los fondos por repartir, surgen diferencias cuando se discute la manera de integrarlos y distribuirlos, ya que cada estado sugiere otorgar más peso a la variable que más le beneficiaría —PIB, esfuerzo fiscal, población, potencial económico— y lo que unos pudieran obtener de más otros lo perderían.

Señala la autora que es respecto a la asignación del IVA que se generan más tensiones y diferencias, y cree que si se vinculara más estrechamente al causante y a la autoridad fiscal declarando este impuesto por establecimiento, se eliminaría un foco importante de tensiones.

Sugiere que se cree un procedimiento de arbitraje de diferencias para evitar que la Secretaría de Hacienda desempeñe ese papel. Porque el Ejecutivo federal tiene la obligación de atenuar las desigualdades entre las entidades y de actuar en favor de las más débiles, es necesario contar con una instancia para arbitrar las diferencias y no le parece a la autora que la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales o su Comisión Permanente estén en situación de hacerlo, porque por su carácter deliberativo no tienen la facultad de imponer sus decisiones ni a la Federación ni a las entidades.

Las acciones que obligan a las partes coordinadas derivan de las leyes tributarias aprobadas por el gobierno federal y por los estados, así como

los convenios firmados entre ellos. Según la autora, la instancia de arbitraje debería estar conformada por agentes electos popularmente y no por órganos técnicos enfocados a discutir asuntos de organización y administración.

Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ

MERINO MAÑÓN, José, "La política fiscal en materia de tributación del suelo", *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, Jalisco, año 10, núm. 33, agosto de 1989, pp. 95-105.

De acuerdo con el autor, la política fiscal es de carácter instrumental, por lo que implica la elección de mecanismos diseñados para alcanzar los objetivos propuestos por la política económica. Conforme a este criterio, analiza si en el caso de México el desarrollo urbano se encuentra comprendido dentro de esos objetivos, para juzgar después si la fiscalidad del suelo puede relacionarse con la política económica.

Salvo por lo que toca a la ejecución de grandes programas de vivienda, de obras de infraestructura y de extensos planes de salud pública realizados por la Federación (sea aisladamente o en forma conjunta con los estados), la promoción del desarrollo urbano corresponde al ámbito estatal. Los gravámenes federales sobre el suelo responden más a objetivos de redistribución del ingreso que a fines de desarrollo urbano.

Si se toma en cuenta que los propietarios de bienes inmuebles se encuentran en el segmento de población con mayores ingresos —el 20% de la población en el que se acumula el 60% del ingreso—, al canalizarse la mayor parte de los recursos obtenidos de la imposición del suelo a financiar el mejoramiento urbano, no se beneficia a los sectores más necesitados, sino a los mismos propietarios, generando plusvalías que no son gravadas a medida que van creándose.

Donde para efectos del impuesto predial y de las aportaciones para mejoras no hay tasas diferenciales que castiguen la acumulación de terrenos baldíos, no hay forma de promover la eficacia y la productividad del uso de la tierra urbana, especialmente porque los especuladores de terrenos cubren proporcionalmente menos impuesto, ya que se incluye en la base gravable el valor de las construcciones y mejoras.

Aunado a lo anterior, por una parte el ocultamiento a la acción fiscal de los predios o de sus mejoras —que da como resultado la evasión

del impuesto—, y por la otra la carencia de tasas progresivas —las tasas proporcionales hacen al impuesto regresivo en relación con el nivel de ingreso—, producen inequidades que subsistirán mientras se mantenga la misma organización del impuesto predial y no se modernicen los procedimientos catastrales.

En opinión del autor, es una necesidad apremiante la estructuración dentro del marco de la política tributaria general, de un sistema impositivo sobre la tierra, más acorde con los objetivos económicos de la redistribución del ingreso.

Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ

## DERECHO INTERNACIONAL

BOVEN, Theo van, "The Future Codification of Human Rights Status of Deliberation — A Critical Analysis", *Human Rights Law Journal*, Arlington, Estados Unidos, vol. 10, núms. 1-2, julio-septiembre de 1989, pp. 1-11.

En este breve pero muy sugestivo trabajo, el profesor Van Boven, de la Universidad de Limburg, Maastricht, Países Bajos, ex director de la antigua División de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, hoy día convertida en Centro de Derechos Humanos de la propia organización, nos ofrece no sólo un balance de la enorme e importante tarea desarrollada en materia de elaboración de normas del actual derecho internacional de los derechos humanos, sino además, lo que es más importante, un análisis crítico de los problemas o deficiencias que se han presentado, principalmente dentro del sistema de Naciones Unidas, durante el proceso de creación normativa, y la expresión de una serie de opciones, conclusiones y sugerencias prácticas encaminadas a agilizar, intensificar y mejorar la codificación futura de los derechos humanos.

Así, y una vez establecido previamente el sentido de las expresiones "codificación" y "desarrollo progresivo" en materia de derechos humanos, el autor comienza por señalar las diversas organizaciones, intergubernamentales y no gubernamentales, universales y regionales, generales y especializadas, que han contribuido a elaborar el vasto conjunto de