

REVISTA DE REVISTAS

Derecho fiscal	360
---------------------------------	------------

La experiencia mexicana al respecto, debe ser evaluada a la luz del TLC por cuanto Canadá los utiliza ampliamente y fueron en principio aceptados en forma temporal por el Acuerdo de Libre Comercio de 1989. Sin embargo, nada se ha dicho al respecto en el TLC de América del Norte. La no suscripción por México de este Código constituye una desventaja indebida que podría superar al suscribir el código del GATT en la materia.

Sobre este tema conviene mencionar que la Ronda Uruguay del GATT no ha podido concluirse al no existir acuerdo entre Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea respecto al plazo necesario para derogar a nivel mundial los subsidios existentes en la producción y comercialización de productos agrícolas, tema crucial para la mayoría de los países en vías de desarrollo.

En síntesis, estamos en presencia de un completo análisis sobre la legislación de subsidios y subvenciones vigentes en el derecho estadounidense con efectos fundamentales, tanto para México en lo particular como para el GATT y el comercio internacional contemporáneo. Con base en lo anterior, recomendamos ampliamente el presente ensayo.

Jorge WITKER

DERECHO FISCAL

HANSMeyer, Karl-Heinrich y EWRINGMANN, Dieter, "Das Steuer – und Abgabensystem unter der ökologischen Herausforderung", *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, Baden-Baden, núm. 1, 1990, pp. 34-49.

1. La preocupante situación del medio ambiente, cuyo deterioro progresivo no se ha podido prevenir o reparar hasta el momento, ha generado una profunda insatisfacción respecto a los instrumentos convencionales de la política ecológica, basados en la reglamentación y el control administrativos de las actividades contaminantes. En su lugar, o como complemento, se proponen en los países industrializados, desde hace varios años, otros instrumentos, que son fundamentalmente de carácter económico.

La idea que se encuentra detrás de estas propuestas es muy sencilla: las actividades de producción y consumo destruyen el ambiente ("externalidades negativas") porque los agentes económicos no per-

ciben los estímulos o desincentivos (costos) adecuados para dejar de hacerlo.

Sabido es que el sistema y la política fiscales pueden utilizarse para fines distintos que el del financiamiento del gasto público, al estimular o desincentivar determinadas actividades mediante la creación, aumento o reducción de los impuestos y demás contribuciones. Los autores del artículo que se reseña ("El sistema de impuestos y contribuciones ante el desafío ecológico") se proponen examinar algunas cuestiones y consecuencias, de orden jurídico y financiero, que podrían resultar de poner el sistema y la política fiscales del Estado también al servicio de la causa ecológica.

2. Son varias las vías que se han propuesto para tal fin:

a) La reforma de los impuestos existentes en favor de la ecología, mediante estímulos y exenciones;

b) La eliminación de estímulos, ventajas y exenciones para las actividades económicas dañinas para el ambiente o indeseables desde el punto de vista de la política ecológica. Sin embargo, en Alemania no se ha dado siquiera el intento de ubicar todas esas disposiciones, además de las dificultades para determinar los supuestos de hecho que implican daño al ambiente y para suprimirlos:

c) La incorporación de nuevas disposiciones que afecten a los causantes de externalidades negativas. Al respecto, comentan los autores que no hay garantía de que la reforma de los impuestos vigentes tenga efectos benignos apreciables sobre el ambiente. Hay que tomar en cuenta que dichos impuestos se crearon en una época en que la política ecológica no asumía mayor importancia, y esto se refleja en la elección del objeto de dichos impuestos.

d) Por lo tanto, la incorporación de la protección del medio ambiente al sistema y la política fiscales sólo podría darse mediante su complementación o su reestructuración.

La base teórica para la *complementación* puede encontrarse en la obra de A. C. Pigou, quien propone una vía impositiva para la "internalización" de externalidades, y sobre la que los autores vuelven más adelante (pp. 44-46).

Los impuestos como los propuestos por Pigou sólo pueden servir como complemento ante la imposibilidad de eliminar otros instrumentos jurídicos tradicionales de regulación económica. Esto tiene por consecuencia que se les haya asignado como tarea desalentar actividades marginales, no cubiertas por otros instrumentos. Su función como fuente de financiamiento es nula, tanto por la baja recaudación, como porque el éxito del impuesto depende de la climi-

nación de la actividad a la que se aplica. Además, en la doctrina alemana hay divergencias sobre la clasificación y efectos de este tipo de contribuciones.

La *reestructuración* del sistema fiscal se fundaría en la creación de "impuestos ecológicos", figura que los autores pasan a examinar con mayor amplitud.

3. A la objeción a los llamados impuestos ecológicos, en el sentido de que aumentan intolerablemente la carga tributaria, se ha respondido con la propuesta de aplicar los correspondientes ingresos a la reducción de dicha carga en otras áreas económicas. De ahí a proponer la sustitución de los impuestos existentes por los ecológicos no hay más que un paso. De hecho, algunos autores les han asignado a los impuestos ecológicos tanto finalidades de financiamiento como propiamente ecológicas, sin percibir los conflictos que surgen entre estas finalidades.

Tampoco hay claridad sobre lo que sea un impuesto ecológico y sobre las características de un sistema de impuestos semejantes. La idea de impuesto ecológico asimila contribuciones de diversa naturaleza. Su común denominador es tener por objeto bienes o sustancias cuya producción y consumo es conveniente reducir. Sin embargo, el inventario de estos bienes o sustancias riesgosos está en evolución, por lo que puede preverse la continua expansión del círculo de los impuestos ecológicos y la necesidad permanente de su reforma.

4. El conflicto central que plantearía la transformación del sistema fiscal radica a la larga, para los autores (pp. 40 y ss.), en la incompatibilidad entre la función de financiamiento y la función ecológica de las contribuciones:

a) El objetivo financiero y el objetivo ecológico apuntan a efectos divergentes del impuesto y requieren por tanto un tratamiento técnico distinto. La necesidad de mantener o aumentar la recaudación requiere crear impuestos aplicables a objetos que no pierdan importancia dentro de la actividad económica ni puedan ser sustituidos (alta elasticidad en el ingreso y baja elasticidad en el precio). La finalidad ecológica se dirige, en cambio, a lograr efectos de sustitución en alto grado, es decir, debe contribuir a la erosión de su propia base, lo que implica la reducción de la recaudación. Esto no sería tan problemático si también se redujeran las necesidades del financiamiento público, lo cual no es razonable esperar. Para cubrir estas necesidades siempre será necesario mantener contribuciones que produzcan un alto nivel de recaudación.

b) En segundo lugar, un sistema fiscal ecológico tendría que basarse en impuestos indirectos, con consecuencias injustas e imprevisibles. Por otro lado, las posibilidades de sustituir los impuestos al consumo por impuestos sobre productos no dejan de ser escasas.

En suma: la "idea del impuesto ecológico puro no constituye, por tanto, una base adecuada para la estructuración global del sistema fiscal. Sobre todo, no representa un principio adecuado de distribución de las cargas para el financiamiento de las actividades generales del Estado" (p. 43).

5. Un nuevo examen de las ideas de Pigou lleva a los autores a la conclusión de los *taxes* y *bounties* que éste propuso deben desempeñar sólo funciones de estímulo correctivas y que la internalización de externalidades por vía de impuestos no puede concebirse como parte integral del sistema financiero general.

6. La reflexión final sugiere que el sistema fiscal no puede enfrentar el desafío ecológico mediante una revolución interna radical, porque se desatenderían otras importantes funciones, imprescindibles incluso del presupuesto público (*cf.* p. 48).

Héctor FIX FIERRO

PECHMAN, Joseph A., "The Future of the Income Tax", *The American Economic Review*, Washington, D. C., vol. 80, núm. 1, marzo de 1990, pp. 1-20.

Pechman es una referencia casi obligada cuando se habla del impuesto sobre la renta, sobre todo en los Estados Unidos; ello se debe, entre otras razones, a que por más de veinte años fue director del programa de estudios económicos de la afamada *Brookings Institution*. Este puede considerarse como uno de sus últimos artículos ya que desafortunadamente falleció en 1989. El título es muy sugerente, toda vez que, en la última década, el impuesto sobre la renta ha sido constantemente criticado por los teóricos, ya sea desde la perspectiva de la economía de la oferta o de la de aquellos que desean sustituirlo por un impuesto al gasto, aunque, como Pechman lo señala, con las recientes reformas lejos de desaparecer este impuesto se ha fortalecido.

En primer lugar analiza la distribución de la renta y de la carga impositiva en los Estados Unidos. Señala que, de acuerdo con las

estadísticas, la renta que perciben las cinco familias más importantes disminuyó de 1948 a 1952; permaneció sin cambio de 1952 a 1981, y creció de 1981 a 1988, alcanzando su nivel más alto en este último año. El 5% de familias con ingresos más altos presenta un comportamiento similar. Por ésta y otras estadísticas el autor se atreve a afirmar que la tendencia ha sido a crear mayores desigualdades en la distribución que la renta tenía, en ese país, en esa fecha. Por lo que respecta a la carga impositiva, ésta se redujo para las personas con más altos ingresos, pero permaneció sin cambios para los niveles de medianos y bajos ingresos.

Otro análisis que realiza es el que se refiere a las transferencias. Entre éstas incluye a los programas públicos de asistencia a los pobres, pero no sólo los que se refieren a las clases más necesitadas, sino todos los programas de jubilación, desempleo y seguro médico, y su impacto en la distribución de la renta. En este punto la conclusión también es importante, ya que destaca que el sistema fiscal de transferencia es progresivo no a causa de los impuestos, sino en razón de las transferencias mismas; más aún, los incrementos en los pagos de transferencias han sido financiados, en los últimos años, por los grupos de rentas medias y bajas, mientras los ricos han obtenido reducciones fiscales.

Se sostiene que la progresividad debe estar medida por la capacidad de pago. Aquí señala por qué los economistas han tenido problemas con este concepto y cómo se ha revivido la antigua noción —baste recordar a Kaldor— de que el consumo es mejor medida de la capacidad de pago que la renta. Por este motivo Pechman hace un repaso histórico de lo que se entiende por capacidad de pago.

En teoría el impuesto sobre la renta debe ser utilizado para reducir las grandes disparidades en la riqueza y para distribuir la renta de una forma más equitativa, aunque la realidad es que se ha utilizado porque es la forma que tiene el Estado de obtener suficientes ingresos de una manera más o menos progresiva, y aquí es donde este tema se conecta con el de los incentivos fiscales, que para el autor tiene efectos relativamente pequeños sobre la imposición.

La polémica surgida en torno a la utilización de un impuesto sobre la renta o sobre el gasto, lleva a Pechman a concluir que la renta es un mejor indicador de la capacidad de pago que el consumo y que la pretendida sustitución de un impuesto por otro no tiene justificación en bases teóricas ni prácticas.

Finalmente, hace una propuesta de reforma al impuesto sobre la renta, tomando en cuenta que la experiencia ha demostrado que las

altas y muy escalonadas tasas en el impuesto no aseguran la progresividad del mismo, el autor sugiere retomar el concepto de renta de Henry Simons, y plasmarlo en la legislación de una forma congruente para tratar de llevar a cabo los objetivos redistributivos que deben caracterizar a este impuesto.

El artículo es por demás sugerente y nos invita a realizar un análisis similar, acerca de los efectos redistributivos del impuesto sobre la renta en México y de sus posibles reformas.

María de la Luz MIJANGOS BORJA

SORIA ROMO, Rigoberto, "Marco jurídico y modalidades operativas del financiamiento privado de los servicios públicos", *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, Jalisco, año 13, núm. 40, julio-septiembre de 1992, pp. 127-153.

Las cuatro modalidades de participación privada en la prestación de servicios públicos —concesión total a nivel federal, concesión a nivel local, concesión de operación, y arrendamiento—, son formas alternativas para aprovechar el financiamiento privado con el fin de incrementar la provisión de servicios públicos y aumentar su eficiencia. Dicha participación permite liberar recursos que anteriormente se aplicaban a fondo perdido —dice el autor— para destinarlos al gasto social. Por otra parte, esos mecanismos permiten movilizar recursos de la banca de desarrollo, de la banca privada, del mercado de valores y de inversionistas privados, para llevar al óptimo el suministro de los servicios públicos.

A pesar de que hasta la fecha estos dispositivos se han utilizado en relativamente pocos campos —carreras, puentes y libramientos de cuota, infraestructura aeroportuaria, y servicios de agua potable y alcantarillado— dichos mecanismos tienen un enorme ámbito potencial, ya que puede extenderse su aplicación al tratamiento de aguas residuales y de desechos sólidos, a la operación de centrales de abasto, y al transporte urbano, entre otros servicios a nivel municipal. Asimismo, a nivel federal existen sectores como la generación de energía eléctrica, la operación de locales comerciales y de estacionamientos en aeropuertos, el desarrollo de la infraestructura en petroquímica básica, el mantenimiento de puertos marinos y de terminales aeroportuarias, y la gestión de ferropuertos y ferrocarriles, donde —a

juicio del autor— es viable la aplicación de los anteriores proyectos o de alguna variante de la inversión privada en la provisión de los servicios públicos.

La aplicación de estos esquemas ha generado beneficios en varios frentes: ha permitido que recursos financieros que anteriormente se aplicaban a fondo perdido se liberen para destinarlos a gasto social; ha incrementado la eficiencia en los tiempos de ejecución y conclusión de los proyectos de servicios públicos; ha puesto a disposición de los usuarios servicios públicos a los que dadas las restricciones financieras no podría accederse en el momento actual; y ha aprovechado para costear servicios públicos a través de fuentes de financiamiento anteriormente no utilizadas con ese fin, como la banca comercial, el mercado de valores y la inversión privada nacional y extranjera.

Dada la generación de empleos que conllevan y el incremento de bienes asociados con los mismos, en opinión del autor la evaluación general de las obras actualmente en operación es favorable.

Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ

DERECHO INTERNACIONAL

GUTIÉRREZ, Imelda, "Derechos Humanos, calidad de vida y protección del ambiente", *El Otro Derecho*, Bogotá, núm. 1, agosto de 1988, pp. 63-77.

El artículo que reseñamos se encuentra en el primer número de una nueva revista jurídica latinoamericana, que es coeditada por el Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA). Es significativo que, como una visión alternativa del derecho, en este número se encuentre el artículo de Imelda Gutiérrez combinando dos grandes temas jurídicos contemporáneos: los derechos y el ambiente

La autora es especialista en derecho ambiental y redactora del Código de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente de Colombia. Con su experiencia y conocimientos aborda el tema desde la perspectiva de la necesidad de aumentar la calidad de vida para asegurar los principios que sustentan los derechos humanos.