

Derecho fiscal	717
---------------------------------	------------

En cambio, para Estados Unidos que sigue el precio justo, el margen de *dumping* conforma una decisión arbitraria y discrecional.

En relación con el daño conviene mencionar que la legislación canadiense, según lo describe el autor, tipifica a ésta como cualquier perjuicio, a diferencia de Estados Unidos que exige un severo daño o perjuicio a la industria nacional. Por esa parte, en materia de daño, la Comunidad Económica Europea exige un daño objetivo y cuantificable que debe ser comprobado al momento de dar entrada a un procedimiento *antidumping*.

En materia de acuerdo de precios, Canadá acepta como forma convencional que las partes lo establezcan antes del inicio de la investigación.

Estados Unidos, por su parte, sobre todo a partir del Acta de Acuerdos Comerciales Multilaterales de 1979 lo ha usado muy pocas veces como forma irregular de poner término a un procedimiento *antidumping*.

En materia de acumulación, Estados Unidos junta todos los productos exportables de una misma clase, aunque sean exportados por distintos países; en cambio, Canadá excluye las exportaciones no significativas, separando tanto el procedimiento como la sanción.

Respecto a la mayor o menor coincidencia de estas cuatro legislaciones con el Código *antidumping* del GATT, el autor señala que la compleja y dispersa legislación de los Estados Unidos es la más heterogénea y discrecional. Por el contrario, la legislación europea es la más apegada al esquema GATT.

Como vemos, se trata de un completo estudio comparativo específicamente referido a la legislación *antidumping*, que todo jurista mexicano debe consultar a fin de comprender las diferencias y similitudes que nuestra legislación interna tiene respecto a esta materia.

Jorge WITKER

DERECHO FISCAL

GÓMEZ SABAINI, Juan Carlos, "El papel de los incentivos en la política tributaria de América Latina", *Hacienda Pública Española*, Madrid, núm. 119-3, 1991, pp. 69-78.

El uso generalizado de incentivos fiscales, sobre todo a la inversión, ha producido, entre otras consecuencias, abundantes análisis sobre

sus objetivos, costo y conveniencia. El artículo de Juan Carlos Gómez tiene el mérito de sintetizar estos estudios y proponer alternativas que conviertan a dichos incentivos en instrumentos más flexibles de política tributaria.

El autor se refiere, en primer lugar, a los objetivos de los incentivos tributarios que resume en tres: *a)* se orientan a eliminar las distorsiones que el mismo sistema tributario introduce respecto a la formación de capital; *b)* pretenden lograr cambios en la estructura económica ya sea en la asignación regional, sectorial o por tipo de activo, y *c)* intentan modificar el ritmo de las inversiones para adecuarlas al ciclo económico del país.

En el siguiente apartado se señalan algunas características de las técnicas de promoción. En primer lugar se diferencian aquellas que otorgan un beneficio definitivo al contribuyente como los créditos por inversión, de las que consisten en el diferimiento en el pago del tributo que son más de carácter financiero. Otra distinción se da entre los beneficios permanentes y los de carácter temporal. La tercera característica se refiere a la discrecionalidad o no de los beneficios. En este último punto cabe destacar que la discrecionalidad ha tenido un impacto negativo, no sólo porque ha sido motivo de fraude o de evasión fiscal por parte de quienes son beneficiarios, sino porque el régimen preferencial disuade al resto de los contribuyentes.

Uno de los aspectos más controvertidos de los beneficios tributarios es el de su evaluación en términos de menores ingresos y de eficiencia. Existe una opinión generalizada en el sentido de que son poco beneficiosos y que, aunque como medidas temporales pueden atraer o estimular nuevas inversiones, a largo plazo nunca pueden reemplazar a un adecuado sistema impositivo, además de que, generalmente, contribuyen a modificar la estructura regional o sectorial de las inversiones, pero no la tasa de formación de capital.

Como conclusión, el autor señala tres notas que caracterizan a los regímenes de incentivos tributarios en América Latina: 1) falta de transparencia en cuanto a sus efectos, principalmente en cuanto a su eficiencia en el logro del objetivo que persiguen y su costo; 2) rigidez del sistema, por lo que se refiere a los beneficios a muy largo plazo, que por ende limitan las posibilidades de reformas tributarias acordes con los cambios mundiales; 3) comprometen los ingresos tributarios futuros.

Frente a esta postura está la del contribuyente que, en opinión de Gómez Sabaini, posee derechos adquiridos, por lo que en caso

de reformular el régimen de estímulos fiscales, se alteraría la equidad horizontal. Como solución propone la sustitución automática de los beneficios fiscales existentes por bonos de crédito fiscal, cuyo monto variaría de acuerdo con el número de años que faltaran para el vencimiento del beneficio. En mi opinión, estas últimas consideraciones del autor son aplicables casi exclusivamente al caso argentino y no pueden generalizarse, además de que requerirían de un análisis más profundo en términos jurídicos, por lo que toca a la teoría de los derechos adquiridos, y en términos económicos para determinar la diferencia entre el costo del sistema existente y del propuesto y la eficacia en ambos casos.

María de la Luz MIJANGOS BORJA

HERBER, Bernard, "Impuestos medioambientales en un marco global", *Hacienda Pública Española*, Madrid, núm. 119-3, 1991, pp. 9-16.

El artículo tiene por finalidad explorar el posible uso de instrumentos fiscales internacionales para ayudar a conseguir la utilización eficiente de los recursos medioambientales transnacionales, prestando una atención fundamental a la protección de la atmósfera terrestre. Se señala, acertadamente, que la teoría económica de los bienes públicos de mérito y de demérito ha sido ampliamente aceptada como base para la intervención del sector público en las economías de mercado de ámbito nacional, pero que ha sido ignorada en el campo del consumo colectivo internacional. Apunta que el comportamiento de los "usuarios que no pagan" existe también en el ámbito internacional. El fenómeno de los "usuarios que no pagan" en el ámbito estatal puede reducirse en la medida en que los costos y beneficios se *internalicen* en la economía, mientras que en el nivel internacional, al no haber una autoridad política necesaria para *internalizar* estos beneficios y costes externos, se propicia una deficiencia económica en la producción de bienes públicos de mérito internacional.

El autor maneja la hipótesis de tres instrumentos fiscales internacionales que aliviarían la ausencia de *internalización* de los costos y beneficios derivados de las prácticas contaminantes mundiales. Estos tres mecanismos son: a) impuestos internacionales exigidos a los gobiernos (aproximación del reparto de la carga o reparto de costes); b) impuestos internacionales establecidos por los gobiernos naciona-

les, y c) impuestos internacionales establecidos por los gobiernos internacionales.

Bajo el procedimiento de reparto de la carga o coste, el órgano administrativo creado para el seguimiento de los objetivos económicos del tratado, financiaría sus políticas mediante una fórmula acordada para repartir los gastos entre las naciones firmantes del tratado, esto es, cada nación signataria contribuye en una proporción determinada al coste total de la *internalización* del consumo colectivo. Las contribuciones podrían ser iguales o variar, dependiendo de factores como el de la renta nacional y, en el caso de bienes públicos de demérito transnacionales como la contaminación atmosférica, la medida en la que la polución se genera en una nación particular. En el caso de impuestos internacionales establecidos por los gobiernos nacionales o por los gobiernos internacionales, se utiliza la actividad política soberana delegada (mediante el tratado) para seleccionar directamente los impuestos que se exigirían a los sectores privados de las naciones firmantes del tratado. La diferencia con el mecanismo de reparto de costes es palpable; en este último caso cada nación decide cómo obtener los recursos para contribuir a determinar el coste total de la *internalización* del consumo colectivo adecuado, mientras que el empleo de los impuestos internacionales supone que en el tratado son descritos los impuestos exigibles a los ciudadanos de cada nación. La distinción entre impuesto internacional establecido por el gobierno nacional e impuesto internacional establecido por el gobierno internacional depende de quién sea la autoridad tributaria: las naciones en particular o un organismo internacional que determina los impuestos.

La fiscalidad internacional genera una cantidad de problemas que la teoría económica y la teoría de la hacienda pública no son aún capaces de resolver. Entre estos problemas habría que mencionar: los de exportación de impuestos entre naciones, las dificultades para determinar la base impositiva, la distribución desigual de la carga de los impuestos, las distorsiones económicas que propiciarían estos tributos en cuanto a justicia fiscal y eficiencia fiscal, y sobre todo, el hecho de adolecer de autoridades internacionales que impusieran, supervisarán y controlarán los tributos transnacionales.

En el ensayo se hace un repaso a la fiscalidad medioambiental internacional. El articulista reconoce que no existe en la actualidad ningún impuesto medioambiental internacional, y que en algunos casos se encuentra vigente un mecanismo de reparto de costes entre las naciones. En este último supuesto estarían las normas fiscales

que contienen el Tratado sobre la Ley del Mar (UNCLOS) y el poco conocido tratado de las Islas Svalbard, además del famoso protocolo de Montreal para la protección de la capa de ozono, de 1987.

El protocolo de Montreal utiliza el modelo del reparto de la carga o de costes de la tributación internacional en su vertiente de ingresos, aunque confía más en la prohibición directa de la utilización de los clorofluorocarbonos como vía para la protección de la atmósfera. En este documento internacional, a pesar de tratarse del esfuerzo más relevante en la materia, pues aunado al mecanismo del reparto de la carga emplea un régimen tributario más complicado, persiste la ausencia de una autoridad internacional soberana capaz de imponer una tributación adecuada. La experiencia aún joven del protocolo de Montreal, nos indica que la premisa de un gobierno supranacional es demasiado radical y que el procedimiento del tratado continúa siendo la segunda mejor alternativa para resolver problemas de consumo colectivo internacional.

El artículo además nos enseña que la tributación internacional se encuentra en una etapa embrionaria, y que no sólo se requiere un desarrollo y evolución de las normas positivas internacionales, sino que es preciso elaborar una teoría de la fiscalidad internacional que pueda servir como marco de referencia y punto de partida de experiencias normativas específicas.

María de la Luz MIJANGOS BORJA

VERA, Óscar H., "La privatización en México: causas y alcances", *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, Jalisco, año 13, núm. 40, julio-septiembre de 1992, pp. 21-62.

En los primeros años de la década de los ochenta la economía mexicana se caracterizó por un grado elevado de inestabilidad macroeconómica, que dio como resultado, por primera vez desde la década de los treinta, que el crecimiento promedio durante una administración pública fuera inferior al de la población, más aún: nulo.

Con el propósito de incrementar la eficiencia de la economía nacional y de lograr una modernización acelerada, el gobierno inició a partir de 1983 una serie de reformas calificadas como "estructurales", entre las que destaca la reducción significativa —cuando menos en términos cuantitativos, aclara el autor— del número de organismos y entidades del sector público.

A partir de dos cuestiones fundamentales: el verdadero alcance y magnitud y las posibles causas de fondo que determinaron el establecimiento de la política de desincorporación de entidades públicas —iniciada propiamente en 1985—, analiza el autor las distintas interpretaciones e hipótesis acerca de las causas que determinaron la aplicación de tal medida, y concluye que fueron dos las razones de mayor peso: la necesidad de recuperar el “control fiscal” de la economía —la capacidad de controlar y orientar los procesos económicos—, y adecuarla al esquema del modelo de desarrollo vigente que parte de la necesidad de restablecer dentro del sistema político la alianza entre el sector público y la iniciativa privada.

El autor se plantea tres preguntas: ¿hasta dónde llegará la política de desincorporación de las empresas públicas?, ¿es ésta reversible o no?, y la cuestión de fondo ¿está cambiando la naturaleza de la participación del Estado en la economía mexicana? Encuentra que la venta de empresas públicas por sí sola no significa una redefinición de los papeles del sector público y del sector privado en la economía, o del esquema de desarrollo global del país.

En realidad —afirma el autor— no ha existido un cuestionamiento ni intelectual ni práctico sobre el paradigma para el desarrollo económico del país en el que se replantee el papel del Estado en la economía y, en consecuencia, el del sector paraestatal. Por tanto, si bien es cierto que a corto plazo pudiera haber ciertos cambios en el peso relativo del gobierno y del sector privado, difícilmente —concluye— se puede argüir que la desincorporación de empresas paraestatales representa un programa de fondo para redefinir el orden económico.

Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ

DERECHO INTERNACIONAL

DANILIENKO, Gennady M., “The Changing Structure of the International Community: Constitutional Implications”, *Harvard International Law Journal*, vol. 32, núm. 2, primavera de 1991, pp. 353-361.

El autor es un destacado investigador sobre aspectos de derecho internacional del Instituto del Estado y Derecho de Moscú. Frecuen-