

REVISTA DE REVISTAS

Derecho fiscal ..... 584

## DERECHO FISCAL

OKNER, Benjamin A., "Distributional Aspects of Tax Reform During the Past Fifteen Years", *National Tax Journal*, vol. XXXII, núm. 1, marzo 1979, pp. 11-27, Columbus, Ohio, E. U. A.

Estima el autor que los cambios en el impuesto individual durante los últimos quince años han reducido las tasas efectivas a todos los niveles de ingreso; de hecho, este estudio indica que se ha gozado de una "sobreindización" *de facto* del Impuesto Federal durante este periodo, y también que cada una de las leyes distribuyeron desproporcionadamente una gran parte del alivio fiscal sobre los individuos en los grupos de ingresos bajos y medianos-bajo —medidas que sirvieron para mantener la progresividad impositiva. La ley de 1978 modificó en amplia medida este diseño.

Para analizar los efectos de las varias estructuras fiscales era necesario mantener constante el nivel de ingreso monetario. El autor siguió el método de utilizar los datos de los ingresos individuales de un año, y aplicarles las tasas y normas estructurales que estuvieron en efecto durante el periodo estudiado. El procedimiento simplifica los cálculos y obvia muchos problemas relacionados con el uso del ingreso monetario como medida de bienestar. El problema del "dólar depreciado" no es problema en este análisis porque las cantidades y fuentes de ingreso de cada declaración permanecieron inmutables para cada año, así que no hubo necesidad de ajustar los ingresos nominales para las diferentes tasas de inflación.

Es poco discutible que la inflación en curso en Estados Unidos ha estado ganando ímpetu durante la década pasada, y que el efecto acumulativo ha llegado al punto en el que los legisladores no pueden ignorar más su efecto en la distribución del ingreso y en la riqueza real. Esto se puede explicar porque la Ley de Rentas de 1978 esencialmente proporciona reducciones proporcionales iguales en la mayor parte de los niveles de ingreso y contiene mínimas reformas. La inflación también ayuda a explicar el entusiasmo por las reducciones de impuestos sobre ganancias de capital "puramente ilusorias".

El reconocimiento de que la inflación distorsiona la medida del ingreso —y especialmente del derivado del capital— puede implicar que la ley de 1978 no sea una aberración y que represente el modelo de legislación fiscal por tanto tiempo como se continúe sufriendo de altas tasas de inflación. En verdad, dada la incidencia desconocida de la inflación, es posible argüir que "las medidas de reforma fiscal tradicionales" deberían mantenerse en suspenso. Es el único modo en el que puede asegurarse que las nuevas

iniciativas no actúen recíprocamente con los erráticos efectos de la inflación y puedan por tanto producir un resultado perverso.

Es claro que el diseño de progresividad en el impuesto al ingreso individual que se mantuvo durante los últimos quince años fue probado considerablemente en 1978. Los efectos distributivos de la ley fiscal promulgada por el Nonagésimo-quinto Congreso son mucho menos progresivos que el diseño que se encuentra en otras leyes promulgadas en el pasado reciente.

Desde mediados de los sesenta, cada ley de renta ha sido falseada para distribuir una gran parte de las reducciones fiscales en aquellos grupos de ingreso bajos y mediano-bajos. Estas reducciones han servido para aliviar la carga del impuesto de los pobres y para mantener la progresividad del impuesto individual. Esto ha ocurrido, principalmente, porque los cambios legislativos generalmente han compensado los efectos de los ingresos monetarios en ascenso que empujan a los causantes a renglones más altos de la tarifa y porque el ingreso libre de impuestos se ha elevado varias veces. Así, cuando se mide a niveles de ingreso de 1978, el *ratio* total de impuestos personales al ingreso es actualmente más bajo en 1979 que lo que fue bajo la ley de 1964. Y en promedio, esto es cierto para los causantes a todos los niveles de ingreso.

Concluye el autor que los adeudos fiscales cambian en el tiempo, tanto por los cambios en el ingreso monetario como por los cambios en la ley. De este modo, si quiere mantenerse la distribución relativa de la carga fiscal constante en el tiempo, es necesario indizar el sistema fiscal tanto respecto a la inflación como al crecimiento real. La exención básica, el crédito fiscal por exención, la deducción estándar y la extensión de las categorías fiscales marginales deben incrementarse en proporción al crecimiento del ingreso monetario. Sin embargo, ha habido poco entusiasmo en el Congreso por promulgar este sistema automático de indización para efectos del impuesto personal. Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ.

GIERTZ, Fred J. y SULLIVAN, Dennis H., "Housing Tenure and Horizontal Equity", *National Tax Journal*, vol. XXXI, No. 4, diciembre 1978, pp. 329-338, Columbus, Ohio, E. U. A.

Los autores establecen que mientras el trato diferencial de los propietarios comparado con el de los arrendatarios bajo la Ley del Impuesto sobre la Renta Federal es reconocido como una fuente de inequidad horizontal, la naturaleza exacta de esta inequidad ha sido explicada detalladamente sólo en la situación que existe cuando ambos, el propietario y el arrendatario,

detallan sus deducciones. En este artículo se presenta un análisis más completo del problema, tomando cuenta explícita de la disponibilidad de la deducción estándar.

Además, se examina el menos frecuentemente analizado problema de la equidad entre propietarios y el tratamiento de activos consistentes en casas y el de activos no constituidos por ellas.

El artículo concluye con un análisis de los efectos sobre la equidad horizontal de ciertas reformas propuestas.

Los autores resumen sus resultados en cuadros, en los que muestran que la existencia de la deducción estándar reduce sustancialmente la probabilidad de que la usual situación inequitativa basada sobre la tenencia de casa se dé de hecho, dado que la deducción estándar proporciona una especie de red de seguridad para los que no pueden beneficiarse de la deducción de propietarios.

La tenencia hacia incrementos en la deducción estándar ha tenido el efecto de colocar a muchos causantes con diferente tenencia, en la misma situación, como si los intereses sobre hipotecas y los impuestos a la propiedad fueran declarados no deducibles.

Los autores demuestran también el punto adicional de que las mismas características que mitigan las inequidades basadas en la tenencia, tienden a generar inequidades entre los que poseen casas en relación con los que poseen otro tipo de activos.

Aunque los autores no han intentado mediar la magnitud de las varias inequidades, su análisis es útil porque señala los cambios en la equidad de las varias reformas propuestas. Su análisis ilustra el problema de alcanzar una equidad completa con un impuesto tan complicado como lo es el impuesto personal. Primero la naturaleza y la fuente de la presente inequidad por tenencia están lejos de ser obvias; después, los esfuerzos para reducir esa inequidad por medio del uso de la deducción estándar han creado a su vez mayores inequidades basadas sobre la composición de los activos y pasivos del contribuyente.

Encuentran los autores que la única medida que mitiga una inequidad sin exacerbar la otra, es la inclusión de la renta neta como ingreso gravable para los que ocupan sus propias casas; pero los requerimientos administrativos para tal reforma son verdaderamente formidables. Dado que la deducción estándar ha venido a ser una parte arraigada de la Ley del Impuesto sobre la Renta Personal, las reformas tales como la inclusión de la renta neta en el ingreso gravable son menos atractivas que lo que de otra manera serían. Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ.

McHUGH, Richard, "Exemptions, Personal Credits and the Inflation Sensitivity of Progressive Income Taxes", *National Tax Journal*, vol. XXXII, núm. 2, junio 1979, pp. 215-219, Columbus, Ohio, E. U. A.

Considerando que en la práctica la reforma fiscal se sigue con un proceso paulatino, alterando separadamente los estatutos del Código Fiscal a intervalos irregulares, lo que implica que las modificaciones en una parte de él pueden tener impactos no intencionales en otros aspectos de la ley, el autor hace una evaluación del impacto de la inflación en el adeudo fiscal, tanto siguiendo el sistema de créditos como el de exenciones.

Un aspecto criticado de la ley, es el método por el que el gobierno toma en consideración las diferencias en la capacidad gravable, asociadas con el tamaño de la familia. La ley permite una reducción en el ingreso gravable, consistente en una suma fija por cada exención descontable. Dada la naturaleza progresiva de las tasas marginales del impuesto, la cantidad de alivio fiscal por exención está positivamente relacionada con el nivel de ingreso. Muchos analistas consideran esto una violación a la equidad vertical del impuesto, y proponen como una alternativa a las exenciones el uso de un crédito personal por el cual se reduce una cantidad fija del adeudo fiscal, separando de este modo la ayuda fiscal de las tasas marginales y haciendo independientes del nivel de ingreso los descuentos por el costo de la familia.

El otro aspecto analizado —que ha recibido mucha atención en años recientes— es la sensibilidad del impuesto personal sobre la renta a la inflación. Por la naturaleza nominal fija de los límites de las tasas, de los niveles de exención y de los límites de la deducción estándar, los aumentos en el nivel nominal de presiones y en los ingresos dan como resultado incrementos desproporcionados en los adeudos fiscales, elevando el promedio total de la tasa del impuesto.

En varias ocasiones se ha propuesto remplazar las exenciones con créditos personales. De ocurrir este cambio, los causantes deberían aumentar a su ingreso gravable la cantidad que había estado exenta, calcular su adeudo y sustraer de éste los créditos personales. Esto colocaría a los causantes en tasas marginales más altas, cosa que a juicio del autor agudizaría la sensibilidad del impuesto a la inflación, dado que son las tasas marginales las que determinan la tasa a la cual el impuesto aumenta por cada dólar incrementado en el ingreso nominal.

De acuerdo con los cálculos del autor, bajo el sistema de exenciones, un aumento de 10% en el ingreso nominal llevaría a un incremento de 16% en el adeudo fiscal, indicando una elasticidad a la inflación de 1.6. Si-

guiendo el sistema de créditos, en condiciones idénticas la elasticidad del impuesto a la inflación hubiera sido de 1.7.

Concluye el autor por estas razones, que los legisladores deben estar conscientes de que en la elección entre créditos y exenciones se trata de algo más que de consideraciones de equidad vertical u horizontal, porque la sensibilidad del sistema fiscal a los incrementos en los ingresos puede aumentar si se opta por utilizar el crédito. Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ.

FISHER, Ronald C. "A Theoretical View of Revenue Sharing Grants", *National Tax Journal*, vol. XXXII, núm. 2, junio 1979. pp. 173-184, Columbus, Ohio, E. U. A.

El estudio tiene por objeto integrar tres aspectos de una teoría completa de subvenciones intergubernamentales —el efecto distributivo de un sistema fiscal central, el efecto de incentivo en jurisdicciones interdependiente que compiten por fondos, y los efectos de un mecanismo colectivo de opción para transformar demandas individuales en decisiones públicas.

El factor importante de la participación en impuestos es el efecto distributivo del impuesto federal progresivo relativo a los impuestos locales o estatales con diferente incidencia. A través de la sustitución fiscal que ocurre, la participación en impuestos es un medio de hacer el sistema fiscal total más progresivo, aunque esto se cumple sólo a expensas de alterar la combinación existente de consumo público y privado en los gobiernos subnacionales.

El autor desarrolla un modelo teórico de participación en impuestos incluyendo los impuestos del gobierno central y los subnacionales, y lo usa para mostrar los efectos de la participación en los gastos y en el bienestar de las jurisdicciones subnacionales. Detalla así mismo los efectos individuales en la distribución que origina el programa de participación, así como la naturaleza de los incentivos para modificar el patrón de gastos introducidos por la inclusión del factor de esfuerzo fiscal en la fórmula de distribución.

El análisis sugiere al autor que si se mide apropiadamente, la participación de impuestos tal como está estructurada es una fuerza redistributiva mayor de lo que generalmente se acepta, según resulta de considerar el costo de cada jurisdicción en los impuestos federales y la ganancia redistributiva implícita de algunos individuos por la progresividad relativamente mayor del impuesto federal. La participación en impuesto estatal neta —la participación *per capita* menos impuestos federales *per capita* está negativamente correlacionada con el ingreso personal estatal *per capita*.

De acuerdo con el estudio realizado por el autor, los efectos en los gastos no son determinados sólo por la redistribución interjurisdiccional de ingreso, pues aunque la participación se presenta como un sistema redistributivo, tiene también un efecto de incentivo a gastar producido por la inclusión del esfuerzo fiscal en la fórmula de distribución. El empleo de este factor introduce un elemento de competencia interjurisdiccional que da por resultado un incentivo a aumentar los gastos públicos más allá de lo que es provocado por la redistribución de ingreso. La distribución atendiendo al esfuerzo fiscal tiende a estimular mayores incrementos en los gastos, en jurisdicciones de bajo ingreso personal *per capita* y alto esfuerzo, y a causar decrementos en el bienestar de las jurisdicciones en las que se da la situación contraria.

Opina el autor que si el fin de la distribución, atendiendo al esfuerzo fiscal, es impulsar incrementos en el gasto público subnacional por algún propósito nacional válido, debe conservarse; pero si se incluye como un instrumento de redistribución —como proporcionar más ayuda a las ciudades— su finalidad se alcanzaría más eficientemente eliminando el esfuerzo fiscal de la fórmula y adoptando un método directo de participación en favor de esas jurisdicciones. Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ.

INMAN, Robert P., "Dissecting the Urban Crisis: Facts and Counterfacts", *National Tax Journal*, vol. XXXII, núm. 2, junio 1979, pp. 127-142, Columbus, Ohio, E. U. A.

El autor presenta un análisis del crecimiento de los recursos reales públicos y privados de las cuarenta ciudades mayores de Estados Unidos en el período 1960-1970, considerado generalmente como la primera década en la que aparecieron los signos de la crisis actual. Para describir el proceso de crecimiento en dichas ciudades, desarrolla y aplica un método de indización incorporando tanto la actividad del sector público como la del privado en un sólo índice para medir los cambios en los recursos reales consistentes en bienes privados e instalaciones públicas locales, e identifica las ciudades en crecimiento, en estagnación y en declinación, y da las causas de su situación.

Afirma el autor que una preocupación primaria de la política pública doméstica de los Estados Unidos en la pasada década, han sido las dificultades económicas de muchas de las ciudades mayores. La lista de posibles causas es larga —deterioro de los bienes de capital de las ciudades, "gettonización", mejora del sistema de transporte metropolitano, zonificación suburbana restrictiva, uniones de empleados públicos y estancamiento de la

productividad de los servicios públicos— y cada una sugiere una lista igualmente larga de remedios, desde la renovación urbana y ciudades modelo, hasta la participación general en impuestos.

Sin embargo, a juicio del autor, los hechos básicos de lo que se denomina “crisis urbana” no están bien definidos. Para corregir esto, dedica una sección de su trabajo a delinear la metodología básica tras los cálculos usados para describir la crisis urbana, y posteriormente aplica esa metodología a la experiencia de las cuarenta ciudades citadas durante la década de los sesenta. En otra sección vuelve el análisis de lo fáctico —“que fue” a lo contrafáctico —“que pudo haber sido”—, para dar más luz a las fuentes de la crisis urbana.

La disección y el análisis contrafáctico deja claro que la crisis urbana es fundamentalmente una crisis de bajo incremento del ingreso privado y precios acelerados de los bienes privados. La inflación del precio de éstos y el desempleo en el sector privado son los determinantes clave de los cambios en los recursos reales.

Aunque el sector público local indudablemente juega un papel en el crecimiento del sector privado —especialmente por afectar la localización de las familias y de las empresas—, el punto focal para explicar la crisis urbana, según el autor, está en los empleos del sector privado, en los sueldos y en los precios. La inflación del precio de las instalaciones públicas y la responsabilidad fiscal local respecto al bienestar y hospitales tuvo sólo efectos marginales en el crecimiento ciudadano en esa década. Por lo tanto, congelar los sueldos de los empleados públicos y el que la Federación asuma la responsabilidad por el bienestar y los hospitales, no hará mucho para salvar a las ciudades. Lo que se necesita son buenos trabajos, obreros que los ejecuten y menos inflación.

En una última sección, el autor defiende el papel de la ayuda fiscal contracíclica y fundado en la metodología que ha desarrollado, proporciona las bases conceptuales para el diseño de un nuevo programa de ayuda adicional —“Ayuda para la Protección de los Recursos Reales”—, para proteger los niveles reales de recursos de las ciudades frente al desempleo y la excesiva inflación, minimizando el daño que en el sector urbano causan los grandes movimientos cíclicos de la economía privada. Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ.

KAHANE, Yehuda y YORAN, Aaron, “Compensation for Loss of Income and its Taxation: a Policy Analysis”, *National Tax Journal*, vol. XXXII, núm. 2, junio 1979, pp. 117-126, Columbus, Ohio, E. U. A.

Parten los autores de que la teoría de la compensación por daños sostiene

que, en la medida posible, la víctima debe ser reintegrada a la posición que tendría si no los hubiera sufrido. Tratándose de perjuicios corporales, la indemnización por daños y perjuicios incluye la compensación tanto por la pérdida de ingreso, como por el deterioro de la capacidad de la víctima para ganarlo en el futuro.

Comparando el tratamiento a los ingresos por daños y perjuicios en varios países, los autores examinan tres enfoques básicos al gravamen de la compensación por pérdida de ingreso y evalúan críticamente las ramificaciones políticas y económicas de cada alternativa. Especial atención le dan a las implicaciones de cada método a la luz de la justicia distributiva —la distribución de la carga económica entre las partes interesadas: la víctima, el victimario, el público en general y las compañías de seguros.

Según los autores, las diferencias de tratamiento se basan en las respuestas a dos interrogantes: si los daños deben ser calculados de acuerdo con el ingreso de la víctima antes o después de impuestos, y si la indemnización debe ser gravada o declarada exenta. Las respuestas posibles llevan a cuatro soluciones: basar la compensación en el ingreso bruto o neto y declararla exenta, o basarla en el ingreso bruto o neto y gravarla.

La selección de la política de compensación e imposición es importante porque puede afectar a otras partes, ya que la exención traslada la carga del costo de los accidentes de las partes inmediatas —malhechor y víctima —al público en general y resulta en un subsidio al agravante.

El sistema de calcular la indemnización de acuerdo con el ingreso neto y gravarla, existió alguna vez en Alemania Occidental; pero no prevalece actualmente y, a juicio de los autores, es inconcebible porque sujeta la compensación a doble imposición, por lo que no se ocupan de ella. Siguiendo el enfoque más común, la indemnización por daños y perjuicios por la pérdida de ingreso es calculada de acuerdo con el ingreso bruto perdido y queda exenta de impuesto. Otra alternativa que está ganando popularidad en algunos países, aparentemente por consideraciones políticas, consiste en calcular los daños y perjuicios de acuerdo con el ingreso neto perdido y declararla exenta. Este sistema es popular, porque mantiene bajas las primas de los seguros contra la responsabilidad civil.

Ambos métodos son rechazados por los autores porque crean injusticias distributivas. En el primer caso, las víctimas son sobrecompensadas y el público en general es el que soporta el costo. En el segundo caso, la compensación para la víctima es justa; pero se concede un subsidio al agravante.

Los autores recomiendan el uso del ingreso bruto como base para el cálculo de la indemnización y sujetar ésta a impuesto. Siguiendo este método, se salvan las inequidades mencionadas. La víctima es totalmente com-

pensada, el malhechor soporta el costo total de la indemnización y no hay un subsidio público implícito, dado que el impuesto se recauda. Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ.

HETTICH, Walter, "Henry Simons on Taxation and the Economic System", *National Tax Journal*, vol. XXXII, núm. 1, marzo 1979, pp. 1-9, Columbus, Ohio, E. U. A.

El autor examina los trabajos de Simons sobre imposición y reforma fiscal. Muestra que sus propuestas formaron parte de una estructura filosófica bien integrada, en la que la libertad y la igualdad fueron los valores primarios. La base fiscal total, su contribución más conocida, fue construida como una manera de limitar el poder de los gobiernos para interferir en la economía. El trabajo de Simons es un valioso contrapeso a la literatura sobre imposición óptima, que deriva su base filosófica del utilitarismo. Sus ideas y enfoque continúan proporcionando una base útil para la investigación sobre política fiscal.

Las mayores interrogantes que inquietaron a Simons ameritan un reexamen hoy, en opinión del autor, particularmente respecto a su énfasis sobre la libertad como valor político y social primario. La economía del bienestar y su producto, la teoría del impuesto óptimo, se basan en presunciones filosóficas más restringidas. Es importante interrogarse acerca de su validez en un sistema que da el mayor énfasis a la libertad y a la igualdad.

De acuerdo con el autor, Simons estaba interesado en la imposición, no como un campo especial de estudio, sino como parte de un amplio programa político y económico. No hay duda de que su énfasis en una base para el impuesto personal consistente y ampliamente definida, ha tenido un efecto perdurable en la literatura y en las ideas de los interesados en la reforma fiscal. El derivó su concepto de buena sociedad del liberalismo clásico. Los elementos cruciales para entender su sistema son la libertad como valor primario, la igualdad en segundo lugar y por último, el rechazo de cualquier noción estática de la sociedad.

Simons fue un vigoroso oponente de la concentración económica. Según él, los monopolios y las organizaciones de vendedores y consumidores obstaculizan la libertad. Para las industrias respecto a las cuales la competencia no funciona efectivamente, recomienda la transición gradual a la propiedad y control del gobierno. Estaba, asimismo, convencido de que los sindicatos presentan la amenaza más seria e inmediata a la libertad. El tercer elemento, su insistencia en considerar a la sociedad como un organismo vi-

tal y cambiante, sirve de base a su énfasis sobre la política a través de reglas, más que como ejercicio de autoridad.

Hace notar el autor, que las ideas de Simons sobre la definición del ingreso y sobre reforma fiscal han sido ampliamente aceptadas; pero separadas de la estructura dentro de la que fueron presentadas por él, lo que debilita el fundamento normativo de la base fiscal total y obscurece su papel en la estructura económica general.

Concluye el autor que sus ideas han ejercido una fuerte, aunque retardada influencia en la literatura acerca de los aspectos normativos de la imposición. Su interés por la desigualdad lo llevó a interesarse en la imposición y explica por qué hizo de la reforma fiscal una parte integral del "programa positivo". Rechazó la desigualdad, tanto porque la concentración de riqueza es moralmente mala como porque puede interferir con la libertad de asociación. Creía que la imposición progresiva proporcionaba el medio más apropiado para alcanzar una mayor igualdad dado que no interfiere sustancialmente con la operación del mercado.

En el campo de la imposición, estaba interesado en diseñar un sistema fiscal y no en explicar como los diferentes impuestos tienen un efecto en la distribución de recursos. Para él, el impuesto personal, un concepto que puede en principio ser medido, proporcionaba la base más apropiada de imposición. Lo define como la suma algebraica de los gastos de consumo del individuo y la acumulación durante el periodo contable. El concepto incluye las ganancias de capital, las donaciones, herencias y legados y el ingreso en especie derivado de bienes de consumo durables. Propugnaba por la abolición del impuesto a las sociedades y sobre las ventas, porque encontraba el impuesto personal como el único equitativo. Dolores Beatriz ЧАПОВ БОНИФАЗ.

AKIN, John S., "Estimates of State Resource Constraints Derived from a Specific Utility Function; An Alternative Measure of Fiscal Capacity", *National Tax Journal*, vol. XXXII, núm. 1, marzo 1979, pp. 61-71, Columbus, Ohio, E. U. A.

Según el autor, varias veces se ha intentado medir la habilidad de las unidades gubernamentales para pagar los bienes y servicios públicos de sus propios fondos. Por la omisión de los gastos privados y los resultados de bienestar implicados en las consideraciones explícitas de tales medidas, los métodos pasados son menos que satisfactorios. En este trabajo, el autor sugiere una metodología que resulta promisoría para la estimación eventual de una medida más adecuada conceptualmente, basada en la función

de utilidad de la capacidad fiscal. El método trata de estimar los niveles de utilidad obtenible para el estado, dado el constreñimiento total de recursos que controla la capacidad de compra de los bienes y servicios privados y de los proporcionados públicamente.

Mucho tiempo se ha empleado, a juicio del autor, tratando de cuantificar la habilidad de las unidades individuales subfederales para proporcionarse recursos de sus propias fuentes. El fin ha sido medir las recaudaciones fiscales potenciales de esas unidades en vez de medir el bienestar potencial de las mismas, y por lo tanto, el de los ciudadanos que forman la unidad. Un enfoque distinto en el que la maximización de la utilidad es el fin, lleva a resultados diferentes.

La recaudación fiscal absoluta máxima incluye todo el ingreso de los residentes más todos los recursos que pueden obtenerse de gravar a los no residentes. El objetivo del trabajo es comenzar con una meta de maximización de la utilidad estatal para derivar medidas de la capacidad fiscal que conceptualmente representan niveles de bienestar relativamente obtenibles por las unidades de gobierno.

La mayor razón para este ejercicio de derivar la capacidad fiscal directamente de una función de utilidad específica, es hacer explícitas las presunciones necesarias para medir la capacidad fiscal por cualquier método.

Para demostrar la viabilidad de la estimación de la capacidad fiscal por este método, el autor estima los índices de capacidad fiscal basados en una especificación de la función de utilidad manejable tanto matemática como estadísticamente.

El uso de este procedimiento de estimación basado en la teoría de la utilidad, resulta en una medida de la capacidad fiscal que es el agregado máximo estimado de utilidad obtenible en cada estado dados a sus recursos. Esta medida es teórica y empíricamente razonable. Las presunciones necesarias para obtener estas estimaciones de los niveles de utilidad, son tan razonables como las que son necesarias para estimar otras medidas de capacidad fiscal y son mucho más explícitas: tienen, además, una derivación directa y visible del cuerpo principal de la teoría económica, y proporcionan un marco en el que los nuevos desarrollos en la habilidad para medir las cantidades y precios de los bienes públicos y para entender la conducta del gobierno pueden ser encuadrados.

Porque se desca una media del grado en el que los estados son constreñidos por sus recursos, tanto el uso público como el privado de éstos, debe ser considerado en la estimación de la capacidad fiscal.

Concluye, el autor, que la estimación más directa de los constreñimientos de recursos es el ingreso. Las dificultades para medir el ingreso de una jurisdicción gubernamental son que los impuestos pueden ser trasladados y

pagados del ingreso de no residentes, y que el ingreso de los residentes puede ser gastado en bienes públicos y privados. Sin embargo, si hay disposición a asumir que las áreas gubernamentales han maximizado la utilidad, puede indirectamente estimarse el constreñimiento de recursos estimando el nivel de utilidad alcanzado como se describe en el artículo. Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ.

CLOTFELTER, Charles T. "Equity, Efficiency and the Tax Treatment of in Kind Compensation", *National Tax Journal*, vol. XXXII, núm. 1, marzo 1979, pp. 51-60, Columbus, Ohio, E. U. A.

Afirma el autor que la equidad convencional y los criterios de eficiencia son empleados para analizar el tratamiento de beneficios en especie, que pueden ir de beneficios marginales explícitos, a gastos que sólo parcialmente son hechos por el disfrute que proporcionan. Se arguye que la teoría de las finanzas públicas proporciona poco sostén, en términos de equidad vertical u horizontal, para cambiar la condición actual libre de impuestos de la mayor parte de los beneficios en especie. Ambos criterios sin embargo, continúan siendo importantes en las discusiones de política fiscal. Finalmente, la deducibilidad óptima y la inclusión de reglas derivan de gastos que han sido tanto "productivos" como componentes de una compensación.

Las compensaciones en especie forman una considerable porción del total de la compensación de muchos empleados. Por ejemplo, de una reciente investigación, resulta que el 53% de las compañías analizadas pagan la membresía del club campestre de varios ejecutivos, el 83% paga los exámenes físicos de sus trabajadores y el 25% de ellas permitían a los empleados el uso de sus aviones. Para los trabajadores en la industria, en la década 1966-1976, el valor promedio de los beneficios marginales aumentó el 165% en tanto que los salarios aumentaron el 86%.

El resultado de estas tendencias puede ser una distorsión importante en la distribución de recursos hacia restaurantes e industrias de viajes y diversiones. Es imposible conocer qué porción de la demanda para tales servicios es estimulada por el tratamiento fiscal actual y así estimar el costo del mismo; por las franquicias contabilizadas por las empresas respecto a ventas de boletos para los deportes de temporada, a menudo exceden del 70%.

En el artículo se analiza en términos de equidad convencional y criterios de eficiencia, el tratamiento fiscal a los beneficios marginales y otros gastos de los negocios "gozados". Se arguye que la equidad horizontal basada en utilidades iguales es una medida débil en la cual descansar en el caso de la imposición a los beneficios en especie debido a la imposibilidad de medir

y comparar los niveles de utilidad. La equidad horizontal basada en "opciones iguales" es más útil; pero su aplicación completa es obstaculizada por imperfecciones del mercado y problemas de medición.

En teoría, la equidad vertical no es estrictamente relevante por la opción a reajustar las tasas fiscales para alcanzar cualquier grado deseado de progresión. Sin embargo, tanto la equidad horizontal como la vertical se emplean en el debate político sobre el tratamiento fiscal a la compensación en especie porque tal tratamiento parece afectar la justicia conocida del sistema fiscal.

Vale la pena notar que el contraste entre nociones prácticas y teóricas sobre equidad vertical y horizontal no está limitada al caso de compensación en especie, sino que más bien se aplica a cualquier número de cuestiones en política fiscal. Finalmente, la eficiencia es una importante consideración por la tendencia del presente tratamiento fiscal a estimular las compensaciones en especie. La inclusión óptima y las reglas de deducibilidad derivan de los gastos de negocios que son tanto productivos como directamente gozados por los empleados.

De acuerdo con el autor, una reserva válida respecto a la adopción de tales reglas se refiere a la viabilidad administrativa. Sería imposible obtener datos sobre la disposición a pagar de los causantes respecto a varios gastos de negocios. Sería factible, sin embargo, instituir la deducibilidad parcial a nivel de la empresa o la inclusión parcial al nivel personal para algunos de los más importantes beneficios en especie, basada en aproximaciones de la disposición promedio a pagar.

Concluye el autor, que sería necesario permitir al mercado de trabajo ajustar los salarios y a los trabajadores cambiar de trabajo, en respuesta a esas modificaciones. Sin embargo, la mayoría de las alteraciones en las leyes fiscales crean inequidades horizontales al cambiar las reglas que previamente han formado las bases para las decisiones de los contribuyentes. Mientras más difícil es el ajuste en el mercado de trabajo, mayor es la inequidad horizontal de la reforma. Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ

McLURE, Charles E., Jr., "A Status Report on Tax Integration on the United States", *National Tax Journal*, vol. XXXI, núm. 4, diciembre 1978, pp. 313-328, Columbus, Ohio, E. U. A.

El autor hace notar que en años recientes ha habido un interés considerable en integrar el impuesto personal y el impuesto sobre las sociedades. La integración total, bajo la cual los ingresos originados en las sociedades serían gravables sólo al nivel de los accionistas, tiene ventajas económicas impor-

tantes; pero adolece de graves dificultades prácticas. Algunas, si no todas las ventajas que ofrece, podrían obtenerse a través de un alivio a los dividendos. Los medios alternativos de proporcionar alivios sobre los dividendos incluirían una deducción por los dividendos pagados, la aplicación de tasas más reducidas de impuesto sobre las sociedades a los ingresos distribuidos que a las ganancias retenidas, y la concesión a los accionistas de un crédito en relación con los dividendos recibidos, por los impuestos sobre la sociedad imputados que hubieran sido pagados por cuenta de él.

El tratamiento apropiado de preferencias en impuestos y flujos internacionales de ingreso originado en sociedades, provocan importantes problemas de administración fiscal y política pública. Es necesario, por ejemplo, decidir si las preferencias fiscales deben ser pasadas a los accionistas o nulificadas cuando el ingreso preferencial es distribuido. Además, se requieren reglas especiales para la distribución presuntiva de dividendos entre ingreso gravable e ingreso preferente.

El autor opina que la considerable atención que la integración y el alivio sobre dividendos han recibido en los últimos cinco años ha aumentado sustancialmente la comprensión de este tipo de reforma fiscal. Especialmente importante en la incrementada apreciación del papel que juegan las preferencias fiscales y la comprensión de los aspectos internacionales de la integración y del alivio sobre dividendos. El Departamento del Tesoro ha contribuido grandemente a la comprensión de estas materias; pero dado que el presidente Carter prefirió excluir el alivio sobre dividendos de paquete fiscal que propuso a fines de 1977, se le ha dado muy poca difusión a este conocimiento.

El artículo se centra especialmente en la discusión teórica y conceptual de la integración y del alivio sobre dividendos y sus dificultades. No contiene fuerte evidencia acerca de los efectos de la integración o del alivio sobre dividendos en aspectos tales como la tasa de acumulación de capital y el crecimiento económico, la distribución de recursos entre los sectores constituidos y no constituidos en sociedades, la política financiera de las sociedades, incluyendo ratios de deuda-autofinanciamiento, la política de distribución de dividendos, la distribución de ingreso, las organizaciones exentas, los flujos internacionales de capital, etcétera.

A juicio del autor, si es posible llevarla a la práctica, la integración es una buena idea; y el alivio sobre dividendos es probablemente una buena idea. Pero que cualquiera de ellos sea "lo suficientemente bueno", depende en parte de si pueden o no ser efectivamente administrados de modo de constituir una buena política pública.

El autor concluye que para una evaluación adecuada de la integración

es necesaria una mayor investigación tanto de los efectos económicos como de las posibilidades administrativas, y afirma que es de desear que el alivio sobre dividendos sea sujetado a un análisis más amplio y que se hagan públicos los estudios del Departamento del Tesoro. Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ

FELLINGHAM, John C. y WOLFSON, Mark A., "The Effects of Alternative Income Tax Structures on Risk Taking in Capital Markets", *National Tax Journal*, vol. XXXI, núm. 4, diciembre 1978, pp. 339-347, Columbus, Ohio, E. U. A.

Los autores investigan los efectos de los impuestos proporcionales y progresivos sobre la demanda de los inversionistas en activos de capital. Inversionistas que en otros aspectos son indiferentes al justo juego, necesitan de un premio al riesgo para ser inducidos a mantener activos riesgosos cuando las utilidades quedan sujetas a un impuesto progresivo.

Los inversionistas neutrales al riesgo encuentran óptimo mantener carteras diversificadas, dado que esto maximiza los rendimientos esperados después del impuesto. Cuando, para empezar, los inversionistas son adversos al riesgo, los autores muestran que la demanda de activos riesgosos decrece frente a un impuesto progresivo, mientras que los impuestos proporcionales incrementan la deseabilidad de mantener inversiones riesgosas.

A fin de explicar los cambios de rendimientos en el equilibrio del riesgo del mercado de activos riesgosos, los autores marcan una distinción entre utilidad sobre la riqueza y utilidad inducida sobre oportunidades de inversión. Demuestran que la utilidad inducida sobre oportunidades de inversión puede ser afectada por fricciones impuestas institucionalmente.

Comenzando con un mercado de inversionistas neutrales al riesgo, se demuestra que un impuesto progresivo sobre los rendimientos de la inversión lleva a los inversionistas a seleccionar carteras eficientes de mediana variación y, en ausencia de costos de transacción, buscan mantener carteras bien diversificadas.

Al analizar la relación entre impuestos e inversionistas adversos al riesgo, se comienza por reflexionar acerca de los efectos generales sobre la utilidad de un impuesto, y muestran que un impuesto progresivo induce a una aversión adicional al riesgo. También son considerados los efectos de un impuesto proporcional en la aversión al riesgo. Por último, se examina la conducta de los inversionistas neutrales al riesgo no sujetos a impuestos progresivos, y se discuten los factores que llevan a la conclusión de que,

aun así, existe una conducta adversa al riesgo. El trabajo concluye con una discusión de las implicaciones de estos resultados para la política fiscal.

En un mercado de inversionistas neutrales al riesgo y en ausencia de impuestos, la tasa esperada de rendimiento en cada valor sería igual a la tasa libre de riesgo. Los inversionistas no diversificarían, dado cualquier costo positivo de cambiarlos.

Con la introducción de un impuesto progresivo, hay un incentivo a diversificar y hay un positivo precio de mercado del riesgo. Una explicación intuitiva para esta "creación" de aversión al riesgo es que la imposición de un gravamen progresivo causa que el rendimiento fiscal esperado de cualquier cartera esté negativamente relacionado con la dispersión de rendimientos antes de impuestos. Dado que el inversionista neutral al riesgo desea maximizar sus rendimientos esperados después de impuestos, encuentra razonable tener preferencia por oportunidades de inversión que tienen mínima dispersión para un rendimiento esperado dado después de impuestos.

Abandonando la neutralidad al riesgo y asumiendo sólo una aversión general al riesgo, un impuesto proporcional con compensación completa de las pérdidas lleva a un aumento en la demanda de activos riesgosos, siempre que la aversión absoluta al riesgo aumenta en relación con la riqueza o la absoluta aversión al riesgo es decreciente y la aversión relativa al riesgo es constante o decreciente en relación con la riqueza.

La razón que subyace en estos resultados en opinión de los autores merece ser recalcada. Un impuesto proporcional puede afectar la conducta del inversionista en dos maneras: 1) reduce la dispersión de rendimientos lo cual tiene el efecto de aumentar la demanda de activos riesgosos, y 2) reduce la riqueza final en una condición de equilibrio parcial. Esto tiene el efecto de aumentar la demanda del inversionista por activos riesgosos cuando la aversión absoluta al riesgo está aumentando, y de reducir la misma cuando el riesgo está disminuyendo en relación con la riqueza.

El hecho de que al menos una parte del precio de mercado del riesgo que obtiene equilibrio en el mercado de capitales, es atribuible a arreglos institucionales en la economía, lo demuestran los autores desarrollando un modelo de precios de equilibrio de activos que resulta de una economía de inversionistas neutrales al riesgo cuyos rendimientos sobre inversiones están sujetos a impuestos progresivos. Además, por una importante función de utilidad adversa al riesgo, demuestran que los impuestos progresivos llevan a aumentos en la aversión al riesgo, mientras que los impuestos proporcionales la disminuyen. Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ

LONGO Carlos A., "Tax Coordination under Benefit Taxation". *National Tax Journal*, vol. XXXI, No. 4, diciembre 1978, pp. 385-389, Columbus, Ohio, E. U. A.

De acuerdo con el autor, un resultado estándar que emergió de la literatura sobre armonización fiscal internacional, es que los cambios en el principio de ajustes en la frontera, no tienen a largo plazo efectos distributivos en el flujo de comercio de los países implicados, siempre que los impuestos sean verdaderamente generales, los factores de la producción sean inmóviles entre los países y que el comercio internacional esté equilibrado.

En su trabajo muestra que, abandonando la presunción de que el comercio internacional esté equilibrado, la selección de ajustes fiscales fronterizos puede convertirse en dependiente tanto de los beneficios de los gastos públicos entre los consumidores y los productores, como del cambio inducido por el impuesto en el nivel absoluto de precios. Al introducir el lado de gastos del presupuesto público propone un conjunto de reglas que pueden ser usadas para definir un sistema neutral de coordinación fiscal inter-jurisdiccional, como se aplica a la imposición sobre productos.

Abandonar la presunción de que el comercio está equilibrado, implica que la equivalencia del principio origen-destino indicado por la literatura sobre armonización fiscal internacional se desvanece. El autor sostiene que en este caso, como materia de coordinación fiscal interjurisdiccional, el impuesto debe ser aplicado sobre el principio de origen o de destino, dependiendo de la naturaleza de los beneficios de servicios públicos y el cambio inducido por el impuesto en el nivel de precios absoluto. El problema consiste en determinar si es cierto o no, que los bienes que cruzan las fronteras incorporan en ellos servicios públicos intermedios proporcionados por el estado de origen; y si es así, si es cierto o no, que el precio de esos artículos refleja el valor de los servicios públicos proporcionados.

El autor principia por recopilar las implicaciones distributivas de los ajustes fiscales fronterizos en el flujo de comercio y de factores de acuerdo con la literatura sobre armonización fiscal internacional. Después examina la razón fundamental para escoger el principio de beneficio de la imposición en conexión con la selección de los ajustes fiscales fronterizos cuando el comercio no es equitativo, y propone un conjunto de reglas para hacer frente a este problema. Para aplicar esta metodología, adjunta en un apéndice una estimación de redistribución de impuestos debida al desequilibrio en el comercio cuando los ajustes fiscales fronterizos son aplicados inapropiadamente.

Específicamente, establece el autor un conjunto de guías que pueden ser usadas para definir un sistema neutral de ajustes fiscales fronterizos. En es-

te contexto, la equidad interjurisdiccional requiere que la selección de un inversionista o de una familia de un país en el cual invertir o vivir, no sea afectada por diferencias de impuestos y beneficios o residuos fiscales.

Concluye el autor, que, cuando los gastos públicos son de la naturaleza de servicios finales, la neutralidad fiscal interjurisdiccional requiere la adopción del principio de destino si el precio del producto se eleva con el impuesto, y del principio de origen, si dicho precio permanece inmutable en esa circunstancia. Por otra parte, cuando los gastos públicos son de la naturaleza de servicios intermedios, la neutralidad fiscal interjurisdiccional requiere la adopción del principio de origen si el precio de los productos se eleva, y del principio de tarifas de exportación y subsidio por importación si dicho precio permanece inmutable con el impuesto.

El autor es de opinión de que, a menos que los precios absolutos aumenten para reflejar el costo de los servicios públicos, el consumidor extranjero no debe pagar por ellos. La neutralidad fiscal interjurisdiccional requiere que los rendimientos para cubrir el costo de tales servicios sea recaudado de acuerdo con el principio de origen si el precio del producto se eleva con el impuesto. De otro modo, las exportaciones deben ser gravadas y las importaciones subsidiadas de modo de mantener inmutables los precios relativos (en términos reales) de los bienes domésticos y extranjeros. Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ

O. E. A. SECRETARÍA GENERAL, "Algunos principios generales de política tributaria", *Trimestre Fiscal*, año 2, núm. 5, 1979, pp. 5-52, Guadalajara, México.

La revista *Trimestre Fiscal* ha reproducido un importante documento preparado por la Secretaría General de la OEA, y presentado en la III Conferencia Interamericana sobre Tributación, titulado: "Algunos principios generales de política tributaria". Se trata de un breve trabajo de teoría de la tributación, así como de la aplicación de los sistemas impositivos en Iberoamérica que resulta muy útil en dos niveles: por una parte, para quien se inicia en los temas teóricos de la tributación ya que presenta algunos aspectos básicos sobre la materia; y por otra, porque presenta un panorama general sobre la aplicación de los sistemas impositivos, así como acerca de la reforma fiscal intentada en varios países del área en la década de los sesenta y que prácticamente en ninguno se pudo consumir, aunque se registraron avances de acuerdo con el planteamiento inicial.

En este artículo hay dos temas implícitos a los que los especialistas deben abocarse para retomar una antigua discusión académica. En primer

lugar, cuál es la función de los sistemas tributarios dentro de la política del desarrollo económico, particularmente como instrumento para lograr un cierto grado de equidad en la distribución del ingreso y de la riqueza. Esto es en virtud de que en un gran número de países iberoamericanos se ha acentuado la inequidad distributiva recientemente. El otro, es el análisis de la estructura fiscal y su reforma como expresión de la correlación de fuerzas políticas dentro del Estado.

En la primera parte del artículo se plantea un panorama de la realidad tributaria de América Latina. Se refiere al acuerdo celebrado por veinte Estados de América Latina en la Carta de Punta del Este, en 1961, por el cual se comprometieron a efectuar reformas fiscales introduciendo progresividad, combatiendo la evasión, y tratando de redistribuir el ingreso, pero, al mismo tiempo, promoviendo el ahorro, la inversión y la reinversión de capitales. Para tales efectos se estableció el Programa Conjunto de Tributación de la OEA, el BID y la CEPAL, tratando de conjuntar los esfuerzos para lograr efectuar reformas impositivas en Iberoamérica. Posteriormente se plantea qué fue lo que se logró, así como algunas características institucionales de las reformas emprendidas, aunque no cristalizadas.

El análisis de la situación tributaria se efectúa por países, agrupándolos de acuerdo con diversas características de su desarrollo económico. El primer grupo se integra con Argentina, Brasil y México; el segundo, con Colombia, Chile, Perú y Venezuela; y el tercero, por los países de menor desarrollo relativo como Guatemala, Honduras, El Salvador, etcétera.

Se refiere también a la Segunda Conferencia Interamericana de Tributación y a las ideas de algunos destacados especialistas en la materia como Víctor Urquidí, Nicolás Kaldor, Richard Goode y Dino Jarach.

Posteriormente, se analiza la situación de la imposición en Iberoamérica en la década de los setenta, describiendo algunos de los gravámenes más importantes, así como el problema de la codificación tributaria, y por último, se plantea la perspectiva de la reforma impositiva. En síntesis, se trata de un documento sencillo y útil para los interesados en la materia. Gerardo GIL VALDIVIA

## DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO

GOROSTIAGA, Xavier, "Diez tesis sobre los Tratados del Canal de Panamá", *Comercio Exterior*, vol. 29, núm. 1, enero de 1979, México.

El nuevo régimen jurídico para el Canal de Panamá constituye un obligado caso de estudio para comprender las relaciones entre Estados Unidos y