

REVISTA DE REVISTAS

DERECHO FISCAL . . . . . 706

valorativa, analiza la estructura y funcionamiento de uno de los intentos más ignorados de integración económica regional.

Jorge WITKER

## DERECHO FISCAL

BONIFAZ S., Alida, "El derecho como herramienta en la planeación fiscal", *Selecciones Técnicas*, México, núm. 30, junio de 1981, pp. 4-7.

Con el fin de concientizar para que se reconozca la importancia de que los especialistas en impuestos cuenten con conocimientos jurídicos, destaca la autora el papel del conocimiento del derecho en un programa de planeación fiscal, como soporte y herramienta para lograr la minimización de la carga tributaria a través de estrategias legales en materia de estructuras de capital y emisión de obligaciones, de operaciones con inmuebles y de la protección e incremento del patrimonio del inversionista.

Del que un acto sea mercantil o civil depende qué ley regule el hecho generador del crédito fiscal; por eso es importante que los especialistas en impuestos conozcan ambas ramas del derecho.

El derecho civil da el conocimiento acerca de cuándo los menores tienen capacidad o carecen de ella para actuar jurídicamente; asimismo informa de la capacidad para celebrar operaciones entre cónyuges, ascendientes, y descendientes, que al modificar la distribución de los bienes en la familia alteran la base gravable de cada uno de los miembros de ella.

Proporciona también las nociones sobre cómo proteger e incrementar el patrimonio al menor costo fiscal, planeando adecuadamente la transmisión por herencia —constituyendo fideicomiso testamentario o estableciendo una sociedad anónima para transmitir las acciones—; o sobre cómo llevar un adecuado equilibrio entre los ingresos y erogaciones evidentes de las personas físicas, pues de ser mayores las últimas, el monto de la discrepancia causa impuesto sobre la renta.

Es esa misma rama del derecho la que señala la categoría de muebles e inmuebles a los distintos bienes —que da origen a distinto tratamiento fiscal—, y la que determina las condiciones que hacen conveniente celebrar contratos de compraventa con condición suspensiva, ya que surten efectos a elección de las partes desde la fecha de celebración o hasta el cumplimiento de la obligación, abriendo la posibilidad de asegurar

la operación mientras se difieren las obligaciones fiscales hasta el momento en que produzca efectos el contrato.

De acuerdo con el derecho civil, la donación no es válida si no consta en escritura pública; por tanto, si no se cumple con este requisito, el fisco desconoce la donación y asigna los productos del bien donado al donante, perdiendo éste la ventaja fiscal de reducir su base gravable, o de gozar de la exención si la donación se hace entre cónyuges, ascendientes o descendientes.

El derecho mercantil da las bases legales para llevar a cabo las emisiones de obligaciones y fija los requisitos para que al depositar los inventarios en almacenes de depósito y ampararlos con certificados de depósito se conviertan en títulos de crédito que son un activo financiero aprovechable para la deducción adicional del impuesto sobre la renta.

Del manejo correcto del derecho mercantil depende la organización adecuada, según convenga para efectos fiscales, de asociaciones en participación, sociedades de capital variable y, sobre todo, en el caso de inversiones de una sociedad en otras, la utilización de la que a juicio de la autora es la máxima herramienta legal en materia de planeación fiscal: la sociedad controladora.

Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ

GARCÍA CÁCERES, José Francisco, "Referencia histórica de la colaboración administrativa", *Indetec*, México, núm. 18, diciembre de 1981, pp. 36-39.

El autor analiza la transformación ocurrida en la colaboración administrativa entre la federación y los estados, desde sus inicios a la fecha, particularmente desde 1970, lapso en que ha tenido un acelerado desarrollo y una constante ampliación.

Comenta el antecedente más antiguo de la colaboración administrativa, que le dio al prever la Ley del impuesto sobre ingresos mercantiles —de 31 de diciembre de 1951— para que los estados pudieran recaudar tanto la cuota federal como su cuota adicional. Con base en esa disposición en enero de 1957 se firmó el acuerdo que delegaba facultades al Distrito Federal y en 1965 se suscribió con Colima el primero de los convenios de colaboración administrativa entre la Federación y los estados.

El siguiente paso fueron los convenios suscritos a partir de 1976 respecto a la recaudación y administración del impuesto sobre la renta por

lo que tocaba a los causantes menores —y a algunos causantes mayores personas físicas— del impuesto al ingreso global de las empresas; causantes personas físicas sujetas a bases especiales de tributación en los sectores agrícola, ganadero, de pesca y actividades conexas, y causantes del impuesto sobre productos del trabajo. Asimismo respecto a los causantes del impuesto sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo.

Además de los impuestos mayores antes mencionados, se concretaron convenios sobre la vigilancia y fiscalización de los gravámenes a la producción de azúcar, alcohol, aguardiente y envasamiento de bebidas alcohólicas, y para la administración, liquidación, recaudación y fiscalización del impuesto sobre tenencia o uso de automóviles.

Aunque para todos los estados las materias de esos convenios eran las mismas, las diversas épocas en que fueron celebrados determinaron que hubiera una verdad de normas que complicaba las tareas administrativas de las autoridades y dificultaban el cumplimiento de las obligaciones y el ejercicio de los derechos de los contribuyentes.

Para garantizar la uniformidad del sistema en todo el país, entre 1978 y 1979 todos los estados firmaron con la Federación los convenios uniformes de coordinación, mediante los cuales se estableció ésta respecto a los impuestos sobre ingresos mercantiles, sobre tenencia o uso de automóviles y sobre la renta en sus modalidades de gravamen a causantes menores, a causantes sujetos a bases especiales de tributación y a causantes del impuesto sobre productos del trabajo retenido y enterado por los anteriores, así como también respecto del impuesto sobre erogaciones por remuneración del trabajo a cargo de los causantes menores y causantes sujetos a bases especiales de tributación.

El objeto de estos convenios era la colaboración administrativa relativa, básicamente, al mantenimiento del Padrón Federal de Causantes, a la recaudación, fiscalización y liquidación de los impuestos, a la concesión de prórrogas para su pago y autorización para el pago en parcialidades, resolución de solicitudes de devolución por pago indebido —que existía ya en los convenios anteriores—, así como a la imposición de sanciones administrativas, trámite y resolución de recursos federales —salvo el de revocación—, e intervención en materia de participación de utilidades a los trabajadores de empresas causantes menores.

Concluye el autor con la culminación de este proceso en la Ley de Coordinación Fiscal de 1978, complementada para los efectos de la colaboración con la suscripción de los convenios respectivos, que han sido adicionados con el anexo por el que se transfiere a los municipios la cobranza de multas administrativas federales no fiscales.

Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ

GONZÁLEZ CANO, Hugo, "Imposición a distintos niveles de gobierno", *Indetec*, México, núm. 18, diciembre de 1981, pp. 26-30.

El autor inicia su estudio enfatizando que la distribución de recursos tributarios entre los varios niveles de gobierno debe hacerse en función de las responsabilidades asignadas a cada jurisdicción.

Conocido el monto de los gastos originados por los servicios públicos que cada circunscripción debe satisfacer, pueden determinarse los recursos tributarios necesarios para cubrirlos asignándole los impuestos que resulten más adecuados. Esto depende de la eficiencia administrativa (la capacidad de cada unidad de gobierno para obtener y procesar la información necesaria para controlar la base gravable de cada contribuyente) y de los efectos económicos que pueden derivarse de su asignación migración de la base gravable, inequidad derivada de la diferente capacidad contributiva de los habitantes de las distintas jurisdicciones del mismo nivel y problemas derivados de la doble imposición.

En relación con lo anterior, atendiendo a que el gobierno central —o federal— debe hacerse cargo de los servicios de tipo indivisible, de la redistribución del ingreso y del desarrollo con estabilidad, su financiamiento debe provenir de tributos que abarquen de manera integral la situación de los contribuyentes; por el contrario, la política tributaria a nivel local es más efectiva si maneja gravámenes cuya base imponible abarque aspectos parciales de la situación de cada contribuyente, relacionados con bienes o actividades localizadas en sus respectivas jurisdicciones. Los problemas de equidad y los posibles efectos económicos negativos ya mencionados pueden evitarse o atenuarse estableciendo mecanismos de coordinación financiera entre los diferentes niveles de gobierno.

Respecto a la asignación de los distintos tipos de gravámenes a cada nivel de gobierno, opina el autor que los impuestos especiales y generales al consumo conviene establecerlos a nivel de gobierno central —o federal—. Si lo son a nivel local, para atenuar los problemas de su aplicación concurrente deben fijarse mecanismos de armonización fiscal.

Los tributos aduaneros —generalmente utilizados como instrumento de la política nacional de comercio exterior— indiscutiblemente deben ser aplicados por el nivel superior de gobierno.

Dado que las fuentes de ingresos de un contribuyente pueden estar diseminadas en distintas localidades, el impuesto sobre la renta es mejor administrado a nivel nacional, sin contar con que debe estructurarse en función de la economía del país en su conjunto. Además de esta manera

se evitan la migración de la base gravable y los problemas causados por la múltiple imposición.

Por razones similares, los impuestos al patrimonio neto deben corresponder al nivel superior de gobierno, que es el único que puede controlar la capacidad contributiva total; un gobierno local no puede mantener registros de bienes fuera de su jurisdicción, además de que podrían presentarse problemas de migración de la base. Los impuestos parciales sobre la propiedad, como el tributo a la propiedad raíz y el que recae sobre vehículos, son más fácilmente aplicables a nivel local debido a la vinculación territorial de la base gravable, lo que facilita su administración.

Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ

GONZÁLEZ CANO, Hugo, "Un sistema de estadísticas tributarias", *Trimestre fiscal*, Guadalajara, México, año 2, núm. 7, 1980, pp. 6-50.

El autor analiza en primer lugar la naturaleza de las estadísticas tributarias, tanto las de tipo informativo como las series de tipo operativo que básicamente se realizan para apoyar a la administración tributaria y permiten efectuar inferencias estadísticas más concretas para orientar la acción de la administración.

Posteriormente estudia las funciones de dichas estadísticas, y señala sus finalidades: permitir evaluar y mejorar la eficiencia de la administración en sus aspectos globales, y en particular diseñar programas más racionales de fiscalización y posibilitar el conocimiento acabado de la estructura real de los tributos, la cual permita realizar un diagnóstico correcto y facilitar así la toma de decisiones en el campo de la política tributaria para establecer los programas y estrategias de acción que deben seguirse.

Hace hincapié en su importancia como instrumento de la administración que proporciona los datos necesarios para dirigirla del modo más eficiente. Una de sus funciones esenciales es individualizar el comportamiento atípico de grupos de contribuyentes, y por comparación señalar aquellos casos que deben ser objeto de análisis especial para organizar las tareas de fiscalización y control interno con base en criterios racionales y establecer planes de adecuada consistencia.

Asimismo analiza con detalle las distintas categorías o tipos de investigaciones estadísticas para uso de la administración: modelos matemáticos de simulación; relaciones funcionales simples, utilizando únicamente

información tributaria, y otras relaciones o coeficientes elaborados, vinculando la información tributaria con indicadores económicos externos a la administración.

Respecto al uso que las administraciones tributarias latinoamericanas han hecho de la estadística, hace notar el autor que la situación no es uniforme. Va desde no ser utilizada o serlo sólo muy deficientemente, a ser empleada en alguna medida. Aun en los casos en que se utiliza relativamente bien, a juicio del autor no cumple adecuadamente su objetivo principal, ya sea porque no se le considera una función relevante o porque no se canalizan a ella los recursos necesarios, olvidando que la forma de clasificar, interpretar y aprovechar ese volumen de información tiene gran efecto sobre el rendimiento de los impuestos.

Comenta el autor el CLASIT —“Sistema de Clasificación Común de los Ingresos Tributarios y Paratributarios” preparado por el Programa Conjunto de Tributación OEA/BID, aprobado por la reunión de la ALALC en 1970—, que no sólo permite uniformar las series estadísticas para realizar comparaciones entre los países de la región, sino que brinda la posibilidad de utilizar criterios más racionales para agrupar los tributos y conocer la evolución de la estructura tributaria mediante la presentación de series anuales perfectamente homogéneas. Por ello considera que es importante que cuando las administraciones tributarias preparen su plan estadístico empleen como marco de referencia el CLASIT.

Tomando en cuenta la escasa estabilidad de los sistemas tributarios latinoamericanos, con la incorporación de nuevos impuestos y gravámenes extraordinarios vigentes a veces por pocos años, es importante, según el autor, utilizar criterios de clasificación estables y consistentes que fijen claramente la apertura del sistema tributario y permitan incorporar sin inconvenientes los nuevos impuestos que se creen.

Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ

IRZCOVITCH, Samuel, “Los efectos del financiamiento del gasto público en el proceso de desarrollo”, en *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, México, año 3, núm. 10, 1981, pp. 23-69.

En este artículo el autor analiza algunos aspectos del financiamiento del gasto público que están vinculados con el proceso de desarrollo en el ámbito latinoamericano. El análisis se concentra en los efectos de la tributación, el crédito y la emisión. En primer término el autor aclara que

el examen de las consecuencias del financiamiento público no puede realizarse sin una definición de los objetivos del desarrollo, ya que es con referencia a ellos como se va a determinar la magnitud de los efectos. Para enriquecer la metodología se ha supuesto un determinado objetivo de desarrollo que consiste en el mejoramiento de la *performance* económica y social de los grupos poblacionales de menores ingresos.

Por lo que respecta al análisis de los instrumentos del financiamiento del gasto público, el autor aclara que en cuanto al sistema impositivo se utilizó para este trabajo el estudio sobre Reforma Fiscal en América Latina elaborado por el Programa Conjunto de Tributación OEA, BID, CEPAL de 1972. En el ámbito del crédito como instrumento de financiamiento se destacó su vínculo con el funcionamiento de los mercados de capitales locales y sus consecuencias sobre la asignación de recursos. Por último se tratan algunos de los efectos que el financiamiento inflacionario tiene sobre el nivel del gasto público y la distribución de los ingresos por estratos sociales.

Los temas que integran este trabajo son los siguientes: 1) objetivos del financiamiento del gasto público; 2) instrumentos del financiamiento del gasto público; 3) la tributación como instrumento de financiación; 4) el financiamiento del gasto público a través del sistema financiero; 5) el financiamiento inflacionario del gasto público de desarrollo, y conclusiones.

El financiamiento del gasto público es entendido en este trabajo como una movilización de recursos productivos de la economía destinada a proveer los insumos necesarios para el desarrollo de las actividades que lleva a cabo el sector público. Un punto en el que se insiste en varias partes del artículo es la necesaria comunidad y coherencia de objetivos entre las políticas de ingresos y de gastos públicos para evitar así contradicciones entre ambos ámbitos de la política gubernamental.

En cuanto a la tributación, Samuel Itzcovitch asevera que es clara la importancia que tienen los impuestos en la formación del ahorro público por lo que es fundamental analizar las características de los sistemas impositivos y las consecuencias que tienen sobre los objetivos de desarrollo. Las características de los sistemas impositivos varían de acuerdo con las diferencias que existen en los países en vías de desarrollo, tanto en el campo sociopolítico como en la estructura económica. Por lo que respecta a la reforma fiscal aplicable a los países iberoamericanos, el autor cita el estudio ya mencionado. De este estudio se destaca la advertencia de que los modelos de reforma impositiva deben adaptarse a las características socioeconómicas de cada país, pero existen algunas constantes cuya modificación se recomienda. Se analizan posteriormente los

efectos de las reformas en materia de imposición al ingreso, al patrimonio, al consumo y al comercio exterior.

Entre las conclusiones referentes a la materia impositiva, se destacan las propuestas de mayor progresividad en el impuesto sobre la renta, la eliminación del anonimato en las sociedades; la imposición del consumo suntuuario, la eliminación de los incentivos fiscales generales a la inversión y el uso de los estímulos fiscales en aquellas inversiones prioritarias para el desarrollo. En síntesis, se trata de un artículo claro y conciso que resulta especialmente para fines didácticos.

Gerardo GIL VALDIVIA

LEVIN COPPEL, Oscar, "El papel del sector financiero en la promoción del desarrollo económico", *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, México, año 3, núm. 10, 1981, pp. 101-119.

Este breve artículo está dividido en dos partes. En primer término el autor plantea las características de un sistema financiero y posteriormente comenta la contribución de ese sector al desarrollo de México. En la introducción del trabajo se postula que en una economía mixta como la de México, el sector financiero es una pieza fundamental para el proceso de desarrollo. Además, Levin Coppel considera que la experiencia histórica de las últimas décadas muestra cómo la acción gubernamental ha modulado este sector en función de las necesidades del crecimiento de la economía nacional.

Se entiende por este sistema financiero el conjunto de elementos que facilitan la transferencia interna o externa de recursos monetarios entre los agentes económicos de un país, así como entre éstos y los de otros países. Al referir el autor los elementos integrantes de un sistema financiero moderno enumera al dinero, los órganos reguladores, como el Banco Central y las comisiones nacionales de Bolsa, las instituciones especializadas en la intermediación, los instrumentos de transferencia de fondos prestables, las normas jurídicas que regulan su funcionamiento y las políticas que determinan la orientación del sistema. Levin describe posteriormente las funciones de estos elementos. Pero es válido resumir que el sistema financiero es el medio que hace posible transferir recursos de quienes generan ahorros hacia quienes requieren montos adicionales a sus propios ingresos, ya sea para destinarlos a la inversión o al consumo. El autor señala además que las funciones de la intermediación financiera son crear créditos, traspasar fondos de préstamo y

permitir la diversificación y acumulación de activos. Es a través de estas funciones que el sector financiero concilia los intereses de los agentes involucrados, los usuarios del crédito, las unidades deficitarias que requieren recursos ajustados a la estructura de gastos que deben financiar, las unidades superavitarias que son la fuente original de los recursos movilizados, y los propios intermediarios financieros cuya función es extender los créditos de un modo que implique el menor tiempo y la optimización de la ganancia. Levin Coppel se inclina por la posición de que el sistema financiero no debe ser neutral, sino que debe influir sobre la asignación de recursos para promover el desarrollo económico, estimular el empleo y satisfacer las necesidades sociales. El sistema financiero tiene dos objetivos adicionales:

El primero es el aumento del producto al fortalecer el proceso de inversión y el incremento de los recursos que fluyen por el aparato de intermediación. En segundo lugar, canalizar recursos a las actividades prioritarias para el desarrollo económico y social. Para finalizar la primera parte, el autor sostiene que las características del sistema financiero dependen en gran medida de los perfiles políticos de cada país.

La segunda parte del trabajo está dedicada al sector financiero en México y su contribución al desarrollo económico. En él se describe el surgimiento y el proceso de modernización del sector, hasta la fecha. La última parte está dedicada a las perspectivas del mismo.

Entre las consideraciones sobre las perspectivas del sector, el autor enfatiza la importancia de hacer del sistema financiero un agente promotor del desarrollo. Sin embargo, se requieren resolver varios problemas, uno es la insuficiencia de ahorro en nuestra sociedad tanto en el sector público como en el privado. Asimismo se debe combatir el desperdicio y la inflación; señala además la necesaria contribución de la banca para expandir el sector agrícola. En suma, se trata de un breve artículo introductorio y claro sobre el sistema financiero mexicano. Es además un trabajo apologético de la política financiera federal.

Gerardo GIL VALDIVIA

MARIÑO RODRÍGUEZ, Enrique, "Los procedimientos de exportación de mercancías en la Comunidad Económica Europea", *Aduanas*, Madrid, año XXVI, núm. 326-327, 1981.

El Consejo de Ministros de la Comunidad Económica Europea expidió, con fecha 24 de febrero de 1981, la directiva 81/77, mediante la cual se

armonizan los procedimientos de exportación de las mercancías comunitarias. El autor comenta este instrumento y también algunas disposiciones que se relacionan con la libertad de circulación de mercancías, que se consagran en el tratado de Roma.

Acertadamente establece el autor que la falta de armonización de las legislaciones nacionales en materia de exportaciones no permite la fluidez de la libre circulación antes señalada, sobre todo cuando las divergencias afectan las formalidades exigibles por las distintas administraciones aduaneras.

Comentario especial merecen las normas que regulan la exportación de productos agrícolas, problema que ha dado lugar a un sinnúmero de enfoques por parte de expertos europeos y que el técnico en aduanas, Mariño Rodríguez, aborda en este artículo.

La uniformidad de procedimientos perseguida por los miembros de la Comunidad tiene su razón de ser en la equidad para evitar distorsiones en el tratamiento comercial con terceros países, lo que pretende llevar a cabo la directiva 81/77.

El autor hace un análisis de los procedimientos de exportación contenidos en la directiva mencionada, de la manera siguiente:

#### *A. Procedimiento general*

Se presentará una declaración escrita ante la oficina aduanera competente para despachar mercancías de exportación a terceros países; la declaración de exportación deberá ser del modelo regulado por el reglamento del Consejo 2102/77; esta forma, al igual que en nuestro país, se distingue de otras por el color que cada legislación nacional le concede.

Las mercancías a exportar pueden presentarse junto con la declaración o posteriormente a ella, siempre que sea dentro de un plazo prefijado, de otra manera se cancelará la declaración.

La fecha de aceptación de la declaración por parte de las autoridades sirve para determinar la obligación aduanera.

La aduana de despacho puede dar como exactos los datos contenidos en la declaración o por el contrario proceder al examen de las mercancías.

El declarante puede rectificar su declaración en cualquier momento anterior al que las mercancías salgan del lugar bajo control aduanero y siempre que la aduana no haya decidido examinar las mercancías. También puede solicitar la anulación de la declaración antes de la salida de las mercancías de territorio comunitario.

Las disposiciones que norman este procedimiento serán obligatorias a partir del 1 de enero de 1983.

### B. *Procedimientos especiales*

Se aplicarán a partir del 1 de enero de 1981, como ya se establecía en la directiva 79/695 del 24 de julio de 1979, y son:

- I. Dispensa de declaración escrita.
- II. Sustitución de los enunciados de la declaración escrita por datos codificados en computadora.
- III. Presentación de declaraciones globales o periódicas.
- IV. Autorización de exportación con anterioridad a la presentación de la declaración, y.
- V. Despacho simplificado.

Respecto a las entregas de productos agrícolas transformados que se llevan a cabo en territorio comunitario y puedan asimilarse a una exportación, Mariño Rodríguez estudia el reglamento de la comisión 2730/79, estableciendo tres formas de restituciones a la exportación de estos productos. El régimen de restituciones a la exportación es la devolución de ciertas cantidades en la exportación de productos agrícolas.

1. La entrega destinada a proveer los barcos de navegación marítima y los aviones de líneas aéreas internacionales establecidas en la Comunidad.

2. La entrega a las organizaciones internacionales con sede en países de la Comunidad.

3. La entrega a las fuerzas armadas estacionadas en el territorio de un Estado miembro, y que no estén bajo sus órdenes o dependencia.

La exportación de productos agrícolas requiere de una serie de documentos que la regulan, como la declaración de exportación, certificado de origen, entre otros, pero uno tiene gran importancia: el certificado de despacho, mediante el cual se comprueba no solamente la exportación de las mercancías, sino su importación y, por consiguiente, el despacho a consumo a determinado país. Lo anterior con el fin de evitar los fraudes que se pueden presentar cuando la restitución varía en función del país.

El artículo es de gran actualidad ante la expectativa de España, para formar parte de la Comunidad Económica Europea, aunado a que permite conocer los grandes avances comunitarios en materia de técnicas aduaneras.

PEREYRA GARCÍA, Ovidio, "Análisis de la creación y desarrollo de la Unidad de Estudios Fiscales y Difusión del Estado de Sonora", *Indetec*, México, núm. 18, diciembre de 1981, pp. 31-35.

El autor resume los antecedentes, objetivos, funciones y logros del recientemente creado Centro de Estudios Fiscales y Difusión del Estado de Sonora.

Atendiendo a que la coordinación fiscal representa un elemento determinante tanto de la política tributaria como de la administración fiscal del estado y que los ingresos totales del mismo están integrados en un 79.74% por participaciones en la recaudación federal, se hizo necesario alcanzar una total comprensión de la coordinación para, por medio de estudios, análisis y evaluaciones cuantitativas, conocer las repercusiones internas de la misma.

Al efecto se integró una unidad que se dedica fundamentalmente al estudio de la coordinación fiscal en todo su contexto y a lograr la coordinación fiscal con los municipios de la propia entidad, sirviéndoles de enlace con las autoridades federales, y como complemento realiza labores de capacitación interna y difusión fiscal.

Desde junio de 1980, fecha en que inició sus actividades, dicha unidad ha realizado entre otras labores de estudio y análisis las que se refieren a las repercusiones en la fórmula para determinar los factores del Fondo General de Participaciones originados por la incorporación de nuevos anexos al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como las que versan sobre los aumentos o disminuciones en la recaudación federal estatal en la ya mencionada fórmula.

Asimismo ha realizado estudios en relación con la evolución de la fórmula para determinar los factores del fondo financiero complementario de participaciones y en el fondo de fortalecimiento municipal.

Los trabajos realizados hasta la fecha han dado a la tesorería bases técnicas para la toma de decisiones en materia de coordinación fiscal y para lograr la liquidación de diferencias en participaciones fiscales.

Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ

WIESEBACH PAUL, Horst, "Mobilization or Development Finance", *Economics*, Berlín, RFA, 1980, vol. 22, pp. 7-35.

En un amplio, detallado y cuidadoso análisis, el autor presenta su estu-

dio sobre el financiamiento para el desarrollo del Tercer Mundo. Hace notar en primer lugar que el flujo de recursos financieros hacia los países del Tercer Mundo ha sufrido profundos cambios en la década de los setenta. Mientras que en los cincuenta y sesenta los fondos públicos representaron más de la mitad de los recursos canalizados a esos países, los medios privados de naturaleza no concesional representaron en los setenta dos tercios de ellos, la mayor parte en forma de créditos bancarios a corto y mediano plazos.

Difícilmente esos métodos de financiamiento contribuyen a un genuino desarrollo y a cumplir las estrategias orientadas hacia la satisfacción de las necesidades básicas. Mientras que los países del Tercer Mundo con niveles de ingresos medios o superiores pueden hacer frente a los términos comerciales y al resultante endeudamiento, los países más pobres son victimados por la desigual estructura del financiamiento internacional y se encuentran cada vez más dependientes de sus propios recursos.

Por otra parte, hay una urgente necesidad de inversiones en áreas poco atractivas para el financiamiento privado: educación, desarrollo rural, transporte, comunicaciones, infraestructura científica y tecnológica para financiar el desarrollo de energéticos alternativos y cubrir las necesidades de las aglomeraciones urbanas en expansión.

Como hay poca esperanza de que, dejada a la toma de decisiones tradicional en el campo de las finanzas del desarrollo, la situación mejore, después de enumerar los posibles medios para introducir más automatización en el flujo de financiamiento al Tercer Mundo para proteger a esos países contra la orientación puramente comercial del financiamiento y contra actos políticos indebidos, el autor enfoca su estudio a sólo dos de esos métodos: la introducción de un sistema internacional de imposición para el beneficio de las finanzas del desarrollo y la aplicación de nuevos mecanismos presupuestales para asegurar un flujo continuamente creciente de ayuda para el desarrollo proveniente de los presupuestos nacionales de los países ricos.

La transferencia efectiva de fondos públicos para fines de desarrollo exige medidas ajenas a la jurisdicción y a la toma de decisiones a nivel nacional para garantizar transferencias predecibles, continuas y crecientes. Sólo la creación de un sistema de financiamiento de desarrollo radicalmente modificado puede crear fondos en una escala lo bastante amplia como para permitir el desarrollo acelerado de los países más pobres y eliminar gradualmente las disparidades en la distribución mundial de riqueza e ingreso.

*Imposición internacional*

Uno o varios impuestos internacionales deben recaudarse globalmente con base en tratados internacionales y con la participación del mayor número posible de países. La administración de esos gravámenes quedaría en manos de las autoridades nacionales y el producto de su recaudación se entregaría a un cuerpo internacional, del que un grupo permanente tendría facultades para vigilar la apropiada aplicación del sistema, determinar los casos de violación y para desarrollar más el sistema dentro de los límites prescritos. Los rendimientos se destinarían íntegramente para el beneficio de los países del Tercer Mundo de acuerdo con principios generales fijados por el tratado, posiblemente dentro del marco de un presupuesto mundial de desarrollo.

Para ser políticamente aceptable y así proporcionar un principio serio para un nuevo sistema de financiamiento, el impuesto internacional debería llenar estas características: estar cuidadosamente engranado a los sistemas nacionales existentes para impedir problemas legales e indebida doble imposición; ser simple en cuanto a su administración y análisis de sus efectos económicos, y ser justo en el sentido de que su carga no pese en los individuos y naciones más pobres, sino que más bien funcione como un impuesto progresivo. Su base gravable debería ser amplia para producir altos rendimientos aunque se recaudara con tasas bajas, y tener un potencial suficiente para producir rendimientos en escala confiable, y si es posible creciente.

Obviamente no hay impuesto que combine esas características, por lo que debería buscarse una transacción entre ellas. Al principio, probablemente sólo los impuestos indirectos serían buenos candidatos para la imposición internacional. El gravamen en cascada sobre el comercio internacional y el impuesto sobre el consumo de energía tienen una base lo bastante amplia como para permitir buen rendimiento sin tasas excesivas. La codición más importante es ciertamente la participación del mayor número posible de países.

Como es difícil crear tal impuesto, podría empezarse con un esquema limitado por su misma naturaleza, por ejemplo estableciendo un tributo para un régimen especial y no para el desarrollo en general. El programa contra la desertificación podría financiarse con un impuesto internacional sobre la explotación de los recursos de los desiertos o elevando los valores de la tierra que ha sido sometida a medidas de antidesertificación. Otro esquema especial podría ser un impuesto sobre la explotación de los océanos para financiar programas de investigación y para frenar la contaminación.

*Nuevos mecanismos presupuestales*

En la mayoría de los países donantes la práctica presupuestal apenas ha sido adoptada para tomar en cuenta las peculiaridades de la ayuda para el desarrollo —amplitud de objetivos sujetos a vigilancia internacional, que abarcan muchos sectores de la economía y de la sociedad, actividades emprendidas en ambientes extranjeros que surten efectos que se manifiestan después de un largo tiempo— por lo que muy a menudo la ayuda presupuestal se trata bajo procedimientos normales, quedando sujeta a consideraciones y revisiones anuales motivadas por razones no relacionadas con el proceso de desarrollo, dejando poco campo para la planeación a mediano plazo. Por eso no se han cumplido los fines establecidos por las Naciones Unidas al principio de los setenta.

Los niveles de ayuda se han establecido en función del producto nacional bruto —las Naciones Unidas solicitaron la donación del 0.7% del producto nacional bruto en la forma de fondos concesionales al Tercer Mundo, cosa que no todos los donantes aceptaron— por ser uno de los mayores indicadores del potencial económico. La transferencia puede hacerse por dos vías: el enfoque experimental, estableciendo una relación funcional entre la ayuda y el crecimiento económico absoluto, y el método automático que basa la ayuda presupuestaria directamente en la importancia del producto nacional bruto haciéndola depender de forma más o menos automática de su nivel corriente.

Cualquiera que sea el mecanismo usado para trasladar estos objetivos a la práctica presupuestal, es esencial que ocurra dentro de la estructura de un plan de financiamiento a mediano plazo, recibiendo sostén político de alto nivel, de preferencia de los mismos cuerpos legislativos.

*Tarea futura inmediata*

El autor llega a la conclusión de que la introducción de un sistema internacional de tributación es una tarea muy ambiciosa, dado que el poder de imposición es uno de los mayores atributos de la soberanía nacional; por lo que para dar ese paso revolucionario en el derecho internacional sería necesaria una desusada buena voluntad política.

También reconoce que el sistema internacional de imposición puede considerarse como una opción sólo a largo plazo, y como los gravámenes nacionales para el desarrollo ofrecen poco campo para la generación de fondos adicionales a él destinados, considera que las energías políticas en este campo deben concentrarse en la introducción de mecanismos de planeación financiera a mediano plazo relacionados con el producto na-

cional bruto, y ofrecer especial protección a los presupuestos de ayuda para el desarrollo.

Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ

## DERECHO INTERNACIONAL

ESTEVEZ, Jaime, Alicia PUYANA y Francisco FANÓN, "Del NOEI a las negociaciones globales. Historia de un esfuerzo", *Tercer Mundo y Economía Mundial*, México, vol. I, núm. 1, septiembre-diciembre, 1981, pp. 9-26.

Nos da cuenta el artículo de los episodios principales de las negociaciones entre países desarrollados y países en desarrollo sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional. Normalmente el movimiento reivindicatorio económico se fija en su nacimiento al final de la década de los cincuenta cuando, como señalan los autores, se perfila el límite de la "época de oro" del capitalismo y se acelera la independencia política de los países afroasiáticos.

Sin embargo, el despertar de los reclamos del mundo subdesarrollado se inicia realmente desde principios de la década de los cincuenta. Tiene un enorme significado la aprobación de la Resolución 626 (VII) de 1952 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre el derecho de los pueblos a disponer libremente de sus recursos naturales. Este principio que tendría un largo e importante desarrollo que se extiende hasta nuestros días, contuvo toda una concepción filosófica. La independencia política que se gestaba en el mundo hasta entonces colonial exigía vías efectivas para concretarse. De nada servía una declaración formal de independencia y la constitución de gobiernos autónomos, si no existían las bases para garantizar la independencia económica. Los recursos naturales fueron acaparados durante la expansión del capitalismo en su intento para asegurar el abastecimiento de materias primas, necesarias para los procesos industriales. Conseguida la independencia política, las riquezas naturales continuaban en manos extranjeras, sujetas a la estrategia productiva de los intereses foráneos. La sobreexplotación amenazaba estos recursos, la transferencia hacia el exterior de los mismos, sin que existieran beneficios tangibles para los países, asfixiaban a los nuevos Estados; por eso fue necesario abrir la posibilidad jurídica de que recobraran sus recursos naturales. Y para ello operó como dispositivo el derecho a la nacionalización y a la expropiación, combatida feroz-