

## REFORMAS FISCALES LOCALES\*

Por: Dr. Herbert Bettinger Barrios

### SUMARIO

I.- Impuesto Predial. II.- Derechos por servicio de agua. III.- Impuestos sobre estacionamientos públicos. IV.- Derechos por servicio de control vehicular. V.- Servicios médicos.

En nuestro país y especialmente en el Distrito Federal, siempre ha habido la necesidad de una constante renovación, debido a la magnitud de la población y a los conflictos que tienen lugar en territorios tan densamente poblados, así como cumplir con las demandas de los núcleos sociales; aunando al desmedido crecimiento demográfico, la concentración de la industria y el comercio, así como la ubicación de los centros de decisión política, administrativa y de educación, por lo que resulta imposible que la legislación fiscal permanezca ajena al dinamismo de la realidad a la que pertenece.

En materia fiscal, se concretiza la imperiosa necesidad del cambio, toda vez que lo que hoy parece moderno y revolucionario, mañana será obsoleto, por lo que resulta prioritaria la necesidad de implementación de procedimientos, métodos y renovación de sistemas que permitan una más accesible consecución de los fines propuestos por las autoridades, respecto de la captación de recursos económicos destinados a la satisfacción del gasto público, las demandas de la sociedad y la mejora de los servicios que

\*Este artículo fue escrito en el año de 1986.

requiere la ciudad de México, así como suplir las carencias acumuladas a lo largo de muchos años.

La historia reciente nos indica que, en México, el sistema impositivo siempre se ha adecuado a los avances de la estructura económica. De ahí que el transformar el sistema tributario no es un acto de autoridad, sino un proceso permanente de actualización y modernización, congruente con la evolución y grado de cumplimiento de las metas de desarrollo. Por eso, la política impositiva no se estructura en el vacío, sino que contempla una realidad.

Las bases especiales de tributación constituyen un anacronismo que conviene eliminar, sin demérito de las actividades que se han desarrollado a su amparo y sin causar, menos aún, trastornos económicos.

Como se ha demostrado, el gobierno de la República pretende, propiciar cambios estructurales que permitan usar, de manera más racional, los recursos naturales, aprovechar la ventajas comparativas, satisfacer con plenitud el abastecimiento de alimentos básicos, descentralizar las actividades e insertar sanamente nuestro comercio en los mercados internacionales.

La agilización de los sistemas recaudatorios y el introducir algunos cambios y modificaciones a la legislación tributaria, tienen como propósito incrementar la captación de recursos fiscales.

Por su parte, es incuestionable el papel estratégico de la política hacendaria, cuya eficacia dependerá de que se articule con el resto de las acciones de cada uno de los sectores de la economía, así como de ser congruente con los instrumentos de política gubernamental y que se apoye en su esfuerzo comprendido, compartido y emprendido para todos los grupos sociales. En este sentido, la política hacendaria se propone contribuir, en el área de su competencia, a consolidar la economía y la inversión; a combatir el proceso inflacionario; fortalecer el sistema financiero; sanear las finanzas públicas; multiplicar las fuentes de empleo y redistribuir más equitativamente el ingreso.

En el Distrito Federal, la dependencia encargada de la administración de los recursos tributarios captados por los Procedimientos Fiscales, es la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, que independientemente de la importancia que reviste, debido al desarrollo de sus funciones, constituye un ejemplo en relación a las tesorerías de los demás estados de la República, debido a que los recursos que capta, producto del número de sujetos pasivos concentrados en el Distrito Federal, se traduce en una cantidad importante de ingresos que el gobierno destina a sufragar el gasto público.

De entre las múltiples y variadas funciones del Estado algunas son complejas pero indispensables para la consecución de sus fines. El Estado no sólo está orientado al cumplimiento de sus leyes fundamentales y de sus objetivos políticos más trascendentes; también dirige su actividad diaria hacia grandes objetivos y metas sociales y económicas. La relación de objetivos socioeconómicos, la obtención de medios para alcanzarlos, las erogaciones que realiza y

la administración y gestión de los recursos patrimoniales son algunas de las tareas más importantes del Estado, que constituyen precisamente la actividad financiera.

—Definir la política fiscal de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal;

—Coordinar el proyecto y cálculo de los ingresos, con la intervención que legalmente le compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

—Coordinar la administración, recaudación, comprobación, determinación y cobro de las contribuciones y aprovechamientos, y sus accesorios, así como de los productos;

—Imponer las sanciones que correspondan por infracciones a disposiciones fiscales del Distrito Federal y demás ordenamientos de carácter local o federal, cuya aplicación esté encomendada al propio Departamento;

—Participar en el control de la deuda pública del Departamento del Distrito Federal y efectuar los pagos correspondientes de conformidad con el Presupuesto de Egresos del propio Departamento y la Ley General de Deuda Pública;

—Normar, coordinar e integrar la planeación financiera del sector, entre otras.

El ordenamiento fiscal vigente en el Distrito Federal, se contempla en una sola ley, la “Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal”, misma que surge el 31 de diciembre de 1941 con 1008 artículos y fue hasta el período de sesiones ordinarias correspondientes a 1982, en que el Congreso de la Unión, aprobó la nueva Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal misma que se encuentra en vigor, y que fue expedida mediante decreto del 28 de diciembre de 1982 y publicado en el “Diario Oficial” de la Federación el 31 del mismo mes y año; habiéndose reducido su articulado a 116 numerales.

Dicha ley constituye el ordenamiento jurídico de carácter impositivo local, es decir, en ella se contemplan y regulan las contribuciones propias del Distrito Federal, dentro del desenvolvimiento del marco constitucional que se requiere para la fijación y regulación de los ingresos ordinarios que el mismo necesita para el cumplimiento de los fines que le son propios.

Debido a la trascendencia que representa la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, sus preceptos han sido reformados con el objeto de que el fin para el que ha sido creada se cumpla en toda su extensión, para

esto el ámbito impositivo ha tendido a lograr metas en su simplificación administrativa y hacer más ágiles los trámites, con el propósito de que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones satisfactoriamente, ayudando a una mayor recaudación y, por ende evitando la evasión fiscal.

La simplificación administrativa se basa, entre otros, en los principios de comodidad y certidumbre ya que, si el pago de un impuesto significa para el particular un sacrificio, el legislador debe hacer cómodo su entero; por lo tanto, para cumplir con este principio, deben escogerse aquellas fechas o períodos, que en atención a la naturaleza del gravamen, sean más propicias y ventajosas para que el contribuyente realice su pago, por otro lado todo tributo debe poseer fijeza en sus principales elementos o características, por lo que, para cumplir con este principio, el legislador debe precisar con claridad quién es el sujeto del gravamen, su objeto, tasa, cuota o tarifa, momento en que se causa, fecha de pago, obligaciones a satisfacer y sanciones aplicables, con el objeto de que no se alteren dichos elementos en perjuicio del contribuyente al existir la incertidumbre.

La reducción del articulado en la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, facilita su consulta y comprensión, que fue lo que se pretendió con la reforma, atendiendo a la simplificación administrativa, ya que como es de suponerse, las reformas fiscales deben ir acordes con las necesidades de la sociedad. Esta razón produjo que de 1983 a la fecha se dinamice la legislación mediante las reformas fiscales, con el ánimo de que no sea obsoleta y evitar el letargo financiero del que ahora estamos viviendo las consecuencias, pues como es lógico suponer, durante un período de 45 años, la capital de un país como el nuestro, se transformó debido a diversos factores, como el crecimiento demográfico, tamaño del aparato industrial, participación en la división internacional del trabajo, aceptación y necesidad en los mercados internacionales de los productos destinados a la exportación, tasa inflacionaria, niveles de ocupación, etc.

Por lo general, todos los países experimentan algún grado de inflación. Este solo hecho es causa suficiente, pero no la única, para aumentar por ejemplo el volumen de los gastos públicos. También inciden en dicho aumento elementos de orden económico y social que son definitivos; las políticas de incorporación poblacional a la seguridad social, los programas educacionales para la población de bajos recursos, entre otros.

Las adecuaciones fiscales de las que ha sido objeto la Ley que nos ocupa, tienden a aumentar en forma proporcional y equitativa la carga impositiva, con la finalidad de que los recursos tributarios, sufraguen un alto porcentaje del Gasto Público del Distrito Federal, sin la necesidad de recurrir a otros medios o métodos de financiamiento, que sin lugar a duda en un largo plazo repercutirían en un aumento considerable en el costo de la vida de las personas que habitan en la Ciudad de México, puesto que, si bien el impacto en el aumento de la carga tributaria implica un desequilibrio en la economía presu-

puestal unifamiliar, este impacto también se presenta y se recrudece cuando se acude a otros procedimientos de financiamiento, dado que si bien dicho impacto no se genera a un corto plazo, como se refleja en las cargas impositivas, tarde o temprano se tendrá que recurrir a los métodos tributarios impositivos, los que a su vez, deberán reflejar un incremento más gravoso, en virtud de que tenderán a cubrir tanto el gasto público como las erogaciones producto del financiamiento.

Debido a lo anterior, debemos entender que la economía que vive nuestro país, tiene que ir desvaneciéndose paulatinamente porque el gobierno no puede seguir otorgando subsidios que tendrá que pagar, puesto que como lo ha demostrado la experiencia de otras grandes ciudades que han venido desarrollando y sufragando el gasto público por medio de financiamientos no impositivos y que cada vez dependen más de terceros, debido a que el entorno económico y la inflación no les han permitido obtener la meta adecuada y sí en cambio la paralización de los servicios públicos, lo que ha producido inconformidad, es la razón por la cual la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, propuso en base a los antecedentes de otras ciudades de gran magnitud, no recurrir a otro medio de financiamiento que no fuera el impositivo, como procedimiento sano para sufragar el gasto público.

De acuerdo con el artículo 31 fracción IV de nuestra Carta Magna, para la validez constitucional de un tributo se requiere la satisfacción de tres requisitos fundamentales: primero, que sea proporcional; segundo, que sea equitativo; y tercero, que se destine al pago de los gastos públicos, si falta alguno de éstos necesariamente el impuesto será contrario a lo señalado por la Constitución. En virtud de lo anterior, y destacando el hecho de que la principal fuente de recursos del Estado son los ingresos que se obtienen por conceptos tributarios; mismos que se destinan a cubrir sanamente el gasto público, es por lo que mediante la reforma fiscal emprendida se pretende mejorar la legislación impositiva y procurar una óptima captación de recursos al Estado, buscando las medidas idóneas, para hacerla más eficiente, por lo que es necesario:

—Fortalecer la recaudación fiscal con estricto apego a los principios de equidad y proporcionalidad tributaria.

—Sujetar las finanzas del sector a un criterio de selectividad en el gasto público.

—Recurrir al financiamiento externo sólo de manera limitada y selectiva.

—Reducir los subsidios que no tengan un impacto socioeconómico.

—Limitar las inversiones públicas que no generen un beneficio social tangible e inmediato y fomentar las que sean autosuficientes o productivas.

Para lograr lo antes apuntado, la legislación impositiva del Distrito Federal se dinamizó en el ejercicio fiscal de 1986, con el propósito de ubicar en la realidad económica a la recaudación y que ésta sea representativa ante el gasto público, por lo que se modificaron las disposiciones que tutelan a los siguientes gravámenes:

#### I.- IMPUESTO PREDIAL

Dentro de las reformas que se propusieron a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, cabe resaltar la obligación para todos los contribuyentes de determinar el valor catastral de sus inmuebles, así como la de calcular el impuesto predial correspondiente.

Con lo anterior, queda establecido un sistema general de autodeterminación del valor catastral de los inmuebles como base para el cálculo y pago del impuesto predial, evitándose de esta manera la diversidad de sistemas que actualmente se venían utilizando.

La propuesta que contiene la obligación de declarar el valor catastral de los inmuebles abarca a las personas físicas propietarias o poseedoras de uno o más inmuebles que en su conjunto hayan tenido en el año de calendario anterior un valor catastral superior a 100 veces al salario mínimo general de la zona económica que corresponda al Distrito Federal, elevado al año o, arrendatarios que hubieran obtenido en el año de calendario anterior contra-prestaciones superiores a dos veces el salario mínimo general mencionado.

En febrero del presente año, las autoridades capitalinas llevaron a cabo una adecuación de las tarifas mediante la aplicación realista de cuotas, lo que provocó que en algunos casos el impuesto predial se elevara conforme a la mecánica que se señala en el "Acuerdo por el que se determinan por zonas los valores unitarios del suelo y construcciones, considerando su tipo y ubicación para efectos del establecimiento del valor catastral a que se refieren las fracciones III y IV del artículo 22 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal", por lo que se rompe con el sistema con el que se había venido tributando en materia del impuesto predial.

Con el sistema vigente de los valores unitarios, mediante estudios cartográficos se conocen la ubicación y dimensión reales del predio; para una equitativa aplicación de las normas tributarias del impuesto predial. Es decir, hoy se toma en cuenta el valor de la tierra y las construcciones adheridas a ella, y si no es posible hacer esta separación se considerará como valor del suelo el 20% del valor total del inmueble y el 80% como valor de las construcciones.

Por otra parte, se tendrá derecho a una reducción del 3% anual del valor de las construcciones a partir de la fecha del último avalúo, y siempre que en

la fecha en que se realice el mismo, aquella ya existiera; aplicándose dicha reducción por cada año de calendario completo a partir de la realización del avalúo y hasta el 21 de diciembre anterior al año de que se trate, aplicándose el factor que señale el Congreso de la Unión, una vez que se realice la reducción a la suma del valor del suelo y de las construcciones.

El acuerdo de referencia ha generado en los propietarios o poseedores de predios una inconformidad en contra de las autoridades hacendarias del Departamento del Distrito Federal, sin embargo dichos propietarios o poseedores no toman en cuenta el rezago en el que se ha caído en el ámbito recaudatorio, lo que motivó que al no adecuarse las tarifas impositivas a la realidad económica, éstas produjeran un subsidio a favor del sujeto pasivo, ya que este no cubría el gravamen bajo una base realista.

En el supuesto de que, los contribuyentes consideren que el valor catastral determinado por las autoridades, es superior al valor real del inmueble, podrá:

A) Solicitar la práctica de un avalúo por personal autorizado por la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.

B) Determinar el valor del inmueble conforme al instructivo de precios unitarios autorizados por la propia Tesorería, el que deberá ser publicado en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal.

En relación con los predios, destinados a la agricultura o a la ganadería que se encuentre fuera de la zona urbana, éstos tendrán derecho a una disminución del 50% en el pago del impuesto predial.

El porcentaje del factor correspondiente al cálculo del impuesto predial para inmuebles arrendados, se redujo del 40.0 al 38.47.

A efecto de coadyuvar con la administración tributaria del impuesto predial, en el caso de inmuebles destinados a arrendamiento, se impone a los contribuyentes la obligación de presentar los contratos correspondientes, dentro de los 15 días siguientes a su celebración. Asimismo, quienes hayan obtenido contraprestaciones superiores a 3,000,000.00, deberán manifestar el valor catastral de dichos inmuebles.

## II.- DERECHOS POR SERVICIOS DE AGUA

Los derechos son las contribuciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio público.

El incesante crecimiento de la población y los avances de la técnica han dado lugar a que cada día sea mayor el número de servicios públicos que el Estado debe atender, y que la atención de los mismos resulte más compleja

aunado a un número creciente de usuarios. Situaciones éstas que indefectiblemente se reflejan en un aumento de los gastos respectivos y en el continuo incremento de las partidas del gasto público que deben destinarse al renglón de la satisfacción de las necesidades colectivas de interés general.

La cuota por servicio de agua para uso comercial e industrial, es la que origina el costo directo del mismo, puesto en la toma del usuario que se calcula en \$105.00 el metro cúbico, cuando antes éste se determinaba en forma histórica sobre una base de \$10.00 el metro cúbico.

En cuanto a la cuota de derecho por servicio de agua de uso doméstico, no hubo cambio considerable, debido a que el usuario no comercializa con dicho líquido.

El pago del derecho de agua se hará bimestralmente para determinar el derecho que corresponda a cada bimestre, los contribuyentes efectuarán la lectura del medidor durante el último día hábil del bimestre de que se trata y lo compararán con la lectura que efectuaron el último día del bimestre anterior.

### III.- IMPUESTO SOBRE ESTACIONAMIENTOS PÚBLICOS

El impuesto sobre estacionamientos públicos, tiene como objeto el satisfacer la necesidad de la ciudad en el sentido de que haya lugar para estacionar los vehículos, y evitar las molestias que ocasiona el hecho de una densa población y un gran número de automóviles, en donde no hay espacio para su guarda.

Por el estacionamiento de vehículos en la vía pública, se pagará el derecho de estacionamiento conforme a una cuota de \$110.00 por cada hora o fracción que exceda.

El pago de este derecho se hará únicamente en las calles o áreas donde la relativa intensidad de la circulación, a juicio del Departamento del Distrito Federal, así lo aconseje y se pagará mediante relojes marcadores, tarjetas o cualquier otro sistema que señalen las autoridades fiscales.

### IV.- DERECHOS POR SERVICIO DE CONTROL VEHICULAR

Con la intención de dar un paso importante en la simplificación administrativa, se propone el establecimiento de placas permanentes para vehículos, ya sean particulares o de servicios públicos, además de que este método permite ejercer mayor control sobre tales vehículos, sin dejar de señalar el aspecto importante de abatimiento de los costos en la prestación del servicio. Así, se propuso una cuota

anual de \$6,000.00 para vehículos particulares y \$13,000.00 para vehículos del servicio público. De lo anterior se concluye que ahora la placa vehicular no es propiedad del sujeto, sino del vehículo lo cual permite mayor seguridad, ya que se eliminó el problema de que un mismo vehículo tuviera varios juegos de placas, por lo que se expedía un número de placas muy superior al de vehículos en circulación, con lo que se provocaba; por ejemplo, que un conductor infringiera la ley con uno de los juegos y escapara de la sanción que le correspondía con alguno de los otros juegos en su poder.

#### V.- SERVICIOS MÉDICOS

Anteriormente los servicios médicos eran gratuitos, pero debido a la idiosincracia de nuestro pueblo que cree que lo que no cuesta no sirve, resultaban ineficaces por la reincidencia de los pacientes, ya que éstos no seguían sus tratamientos una vez que eran dados de alta de las instituciones médicas.

Se propuso incluir las cuotas de recuperación por la prestación de tales servicios, lo que redundará necesariamente en beneficio de la comunidad al poder prestar un mejor servicio con una repercusión máxima del 70% de su costo real.

El monto de las cuotas citadas se determinará atendiendo a las condiciones socioeconómicas del contribuyente, estableciéndose al efecto el trabulador de cobro y la clasificación de los servicios en categorías.

Quedan exceptuadas del pago de dichas cuotas, las personas cuyos ingresos sean hasta una vez el salario mínimo general de la zona económica a que corresponda el Distrito Federal, vigente en el momento de la prestación del servicio.

Corresponde a la Dirección de Servicios Médicos del Departamento del Distrito Federal, elaborar y aprobar los dictámenes por virtud de los cuales se establezcan las condiciones socioeconómicas de las personas que requieran de los servicios prestados.

Antes de concluir, es importante destacar que dentro de las funciones de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, se encuentra la de elaborar programas de descentralización y desconcentración administrativa, por lo que, cabe señalar el hecho de que las reformas a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, no se refieren única y exclusivamente al contenido de la ley, sino a la manera de hacerla efectiva, a la forma de acercar realmente a los contribuyentes a ella, para que de ese modo la conozcan y cumplan efectivamente.

El primer paso se ha dado en este sentido y consiste en la desconcentración administrativa de funciones de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, ya que esta dependencia venía realizando todas las funciones

concernientes a la administración, recaudación y manejo de los tributos del Distrito Federal en un solo local, lo cual constituía que se manejaran exagerados volúmenes de documentos y se propiciara la desatención al público.

A raíz de los sismos acaecidos el 19 y 20 de septiembre del año pasado, el edificio de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, en el que laboraban 8000 personas y se atendían diariamente a 4000 contribuyentes se colapsó. Con las consecuencias fatales, y de todos conocidas, que causó este fenómeno natural, se propició la necesidad de no tener centralizados documentos y recursos, que competen a la administración de esta dependencia por lo que se aceleró el plan de modernización de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, empezándose a desconcentrar funciones de todas las áreas de contacto impositivo con el contribuyente, en las Administraciones Tributarias, que son los órganos encargados de la ejecución y vigilancia de las leyes fiscales, por zonas exactamente delimitadas dividiéndose la carga de trabajo, y que entran en contacto con los contribuyentes a través de un sinnúmero de actos que van desde los envíos de formularios de declaración, recordatorios y citatorios, hasta la práctica de visitas y requerimientos.

Por otra parte, se está mecanizando el sistema de resoluciones sobre las inconformidades presentadas por el público contribuyente, todo esto encaminado a garantizar una recaudación más expedita, haciendo los trámites más ágiles y rápidos, debido a que en sus procedimientos se están implementando los más modernos sistemas computarizados, lo cual simplifica los sistemas de trabajo.

La estructura de la nueva legislación ha representado un reto a la autoridad y una responsabilidad para el contribuyente ya que el sistema fiscal mexicano parte del concepto de cumplimiento voluntario, promoviéndolo mediante actos de asistencia al contribuyente.

La modernización de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, al partir de la confianza que se deposita en el contribuyente ha producido un efecto positivo como se ha demostrado durante los ejercicios fiscales de 1983, 1984, 1985 y lo que ha transcurrido de 1986 y su reflejo son las cifras superiores de recaudación. Y no por el simple aumento en los renglones impositivos, sino gracias al apoyo que ha brindado el contribuyente.

México tiene todavía nuevos y antiguos problemas, problemas aplazados y problemas por resolver frente a condiciones internas y externas cambiantes. Hoy, no sólo podemos hacerles frente con mayores conocimientos y más capacidad, sino con la seguridad que nace de la solidaridad interna y la confianza de ser nación dueña de sus recursos.

La imagen de la autoridad impositiva es parte importante para hacer frente a las necesidades, por lo que la acción fiscal se ha dado y sólo se está en la espera de la reacción por parte del contribuyente.