

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÈXICO.

FACULTAD DE ECONOMÍA.

**“HACIA UNA POLÍTICA TRIBUTARIA EFICIENTE,
EQUITATIVA Y PROMOTORA DEL DESARROLLO EN
EL DISTRITO FEDERAL”.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA

ALFONSO RODRÍGUEZ VILLASEÑOR.

DIRECTOR DE TESIS: DR. GENARO SÁNCHEZ BARAJAS.

MÈXICO, D. F.

SEPTIEMBRE DEL 2007.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

“Sólo el futuro da sentido al pasado”

Jacques Attali (1943).

Economista argelino.

***Si existe la posibilidad de acabar
con el círculo vicioso de:***

***“A más evasión y elusión fiscal,
más cobro de impuestos”.***

AGRADECIMIENTOS.

A mi punto de partida, mi madre, remanso de paz, solaz, maestra, amiga, consejera y confidente, mi todo: **“Irma Leonor Villaseñor y Ramírez”**.

Gracias por todo; por la vida, el amor, el sacrificio, la confianza y tu fortaleza para enfrentar las vicisitudes de la vida, por los sanos principios, el carácter, la educación y la disciplina que me inculcaste con el firme objetivo de formar un hombre recto, seguro de si mismo, pero sobre todo firme en sus convicciones.

Agradezco tu bondad, tu paciencia y tus cuidados.

“Mamá, desde donde te encuentres, gracias por convertirme en alguien”.

A mi familia; que han sido motivo permanente de inspiración y fuente inagotable de vida. Gracias por compartir conmigo parte del destino y del camino, ustedes siempre han impulsado mi lucha por la vida.

Arlette; voz cristalina como tú alma, ayuda incansable, gracias por tu apoyo que ha acompañado cada particular espacio de mi existencia, sigue conservando tu espíritu de lucha y que sigas logrando todos tus anhelos en la vida.

Allyson; entrañable aliada en los momentos difíciles, que te inicias en la profesión de la medicina, ve siempre hacia el futuro, despójate del lastre, mantén firme el paso y alcanzarás lo que te propongas, gracias por tu riqueza de sentimiento más grande que tu corazón.

Abraham; estudiante de preparatoria, mi entrañable compañero y amigo, valioso apoyo en el camino, despójate de la pereza, conserva siempre la fe en tu propio talento y persevera en alcanzar tus metas para lograr el éxito.

A mi director de tesis Dr. Genaro Sánchez Barajas, gracias por ser un segundo padre para mi, quien siempre me ha brindado su apoyo incondicional y cuya paciencia me dio el valor de la constancia, la perseverancia, el compromiso, la imparcialidad y honestidad en el trabajo académico, así como en la vida

personal, gracias por inculcarme el aplomo y el valor para llevar a cabo esta difícil empresa. Gracias por creer en mí.

A mi queridísimo hermano; Lic. Luís Raymundo Fernando Casanova Martínez Garza, y su esposa, el compañero más formidable que pude encontrar en la vida, gracias por tu nobleza, tu lealtad, tu tiempo y las experiencias compartidas. Gracias por tu apoyo, por los momentos en que tu ayuda ha sido realmente importante tanto en la vida diaria como en la realización de esta meta, gracias por ser mi hermano, por tu valiosa amistad, gracias por velar por la familia.

A mi entrañable amigo el Dr. Luis Llaca Victoria, gracias por tu apoyo, por ayudarme a recuperar la confianza, la fè y fortalecerme en los momentos difíciles, gracias por inculcarme la perseverancia, el profesionalismo en las actividades cotidianas de la vida, por enseñarme el significado real de las palabras “La paciencia es la base del éxito”, gracias por tu valiosa amistad, gracias por velar por la familia.

A la máxima casa de estudios la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Por el gran orgullo de pertenecer a la institución de educación superior más importante de América Latina, gracias por permitirme recorrer el camino hacia esta meta que me ha llenado de luz y conocimiento.

A mi alma matter la Facultad de Economía forjadora de científicos e intelectuales con la capacidad para enfrentar los retos y desafíos del presente siglo, gracias por darme espíritu crítico y formación profesional.

A la Maestra Josefina Valenzuela Cervantes, gracias por su valiosa ayuda, sus atenciones y disponibilidad que me presto para la realización de este hecho.

DEDICATORIAS.

“A LA GLORIA DEL GRAN ARQUITECTO DEL UNIVERSO”.

+ A la memoria de mi abuelo: Miguel Villaseñor Valdez.

Gracias por encontrarme, por la fuerza, los consejos, la tenacidad, y los principios que heredaste a la familia.

+ A mi padre, Alfonso Rodríguez Gutiérrez, desde donde te encuentres, siempre viste en mí el proyecto de un sueño abandonado, La misión esta cumplida.

INDICE

“HACIA UNA POLÍTICA TRIBUTARIA EFICIENTE EQUITATIVA Y PROMOTORA DEL DESARROLLO EN EL DISTRITO FEDERAL”.

	Página.
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1.	3
MARCO TEORICO	
1.1. Doctrina tributaria: origen, objetivo y alcance de la tributación.	3
I.) Origen.	3
ii.) Objetivo de un tributo.	3
1.1.1. Clasificación de los impuestos.	4
a). Impuestos reales e impuestos personales.	4
b) Impuestos objetivos e impuestos subjetivos.	5
c) Impuestos directos e indirectos.	5
d) Impuestos sobre el capital, la renta y el consumo.	6
e) Atendiendo a los sujetos que intervienen en el impuesto.	6
f) Atendiendo al periodo de tiempo en que se desarrollan:	6
I.) Alcances de un tributo.	8
A. La repercusión	8
B. Difusión.	10
C. La utilización del desgravamiento.	11
D. La evasión.	11
E. Elusión.	14
F. La absorción.	14
G. La capitalización.	14
H. La remoción.	15

1.2. Impuestos Locales e impuestos Federales.	15
1.2.1. Ámbito Federal.	16
1.2.2. Entidades Federativas.	21
1.2.3. Comparación de Impuestos.	26
1.3. Características principales de la tributación en el Distrito Federal.	28
A. Obligación personal.	33
B. Aportación pecuniaria.	34
C. Para cubrir el gasto público.	34
D. Proporcionalidad y equidad.	35
E. El mandato sólo a través de una ley.	38
1.4. Ineficiencia e inequidades tributarias, desde el punto de vista conceptual.	39
a) Ineficiencia.	39
b) Inequidad.	39
1.5. Derechos, productos, aprovechamientos y las contribuciones de mejoras.	42
1.5.1 Derechos.	42
1.5.2. Productos.	44
1.5.3. Aprovechamientos.	45
1.5.4. Las contribuciones de mejoras.	45

CAPITULO 2.-

ANALISIS DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA ACTUAL.. (1997-2006.)	47
2.1. Cambios de gobierno.	47
a) Ejercicio presupuestal de 1997.	47
b) Ejercicio presupuestal de 1998.	49
c) Ejercicio presupuestal de 1999.	50
d) Ejercicio presupuestal de 2000.	53
e) Ejercicio presupuestal de 2001.	56
f) Ejercicio presupuestal de 2002.	58
g) Ejercicio presupuestal de 2003.	60
h) Ejercicio presupuestal de 2004.	63

i) Ejercicio presupuestal de 2005.	66
j) Ejercicio presupuestal de 2006.	68
2.2. Alternancia en el poder,(Transición Democrática).	72
2.2.1. Administración y finanzas	72
A.) Antecedentes y diagnóstico de la recaudación, administración y control de los recursos públicos.	73
I.-Ingresos.	73
2.2.2. Deuda pública.	78
A.) Administración de los recursos.	78
B.) Objetivos para la recaudación, administración y control de los recursos públicos.	81
I.- Ingresos.	81
2.2.3. Reforma Integral de la Administración Pública.	85
2.2.4. Impuesto Predial.	91
2.2.5. Impuesto Sobre Nóminas.	92
2.2.6. Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.	93
2.2.7. Derechos por el Suministro de Agua.	93
2.2.8. Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles.	94
2.2.9. Derechos de Control vehicular.	95
2.2.10. Impuesto por la Prestación de Servicios de Hospedaje.	95
2.3. Evaluación: Ventajas y desventajas.	98
2.3.1. La principal ventaja que ha obtenido el Gobierno del Distrito Federal con la implementación de todas las políticas expuestas hasta ahora, es la siguiente:.	99
2.3.2 Las principales desventajas que ha provocado el Gobierno del Distrito Federal con la implementación de todas las políticas expuestas hasta ahora, son las siguientes:	99

CAPITULO 3.-

PROPUESTA PARA UNA NUEVA POLÍTICA TRIBUTARIA EFICIENTE, EQUITATIVA Y PROMOTORA DEL DESARROLLO ECONOMICO.	107
--	-----

3.1. Estructura de la tributación en el Distrito Federal.	107
3.1.1. Atribuciones de la Subsecretaría de Planeación.	110
3.1.2. Subtesorería de Administración Tributaria:	112
I.-Objetivos:	112
II.-Atribuciones.	112
3.1.3. Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial:	117
I.- Objetivos:	117
II.- Atribuciones	117
3.1.4. Subtesorería de Fiscalización:	118
I.- Objetivos.	118
II.- Atribuciones Específicas.	119
3.1.5. Subtesorería de Política Fiscal:	122
I.- Atribuciones.	122
3.2. Política tributaria actual ¿sigue igual?	125
3.2.1 Estructura impositiva.	125
3.2.2. Evolución en la recaudación.	129
3.2.3. Principales reformas de los últimos años.	136
3.2.4. Situación actual.	139
3.3. Características de la nueva propuesta	141
3.3.1. Modo de implementación.	141
3.3.2. Implementación.	146
A.) Un programa de dos a tres años para mejorar la eficiencia de la Administración Tributaria.	146
B.) Un programa de uno a dos años para contribuir a modernizar la Dirección General de Informática en el renglón de Impuestos, Derechos Productos y Aprovechamientos, con la finalidad de manejar toda la información, referente a la recaudación, por medios electrónicos.	150

C.) Un programa de dos a tres años para contribuir a depurar, actualizar y modernizar los padrones fiscales del Gobierno del Distrito Federal en los renglones de impuestos, Derechos Productos y Aprovechamientos.	153
3.4. Efectos.	155

CAPITULO 4.-

FUENTES ALTERNATIVAS DE INGRESOS TRIBUTARIOS DE LA NUEVA POLÍTICA TRIBUTARIA EFICIENTE, EQUITATIVA Y PROMOTORA DEL DESARROLLO.	162
4.1. Fuentes alternativas de ingresos tributarios.	162
4.1.1. Comercio informal y otras fuentes de recaudación.	162
4.2. Propuestas de una política tributaria promotora del desarrollo económico.	166
4.3. Porcentajes de evasión y elusión fiscal de los principales impuestos y derechos cobrados por el Gobierno del Distrito Federal.	168
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	172
BIBLIOGRAFIA.	175

INTRODUCCIÓN.

Todos aquellos que han participado en el diseño de las reformas económicas del Gobierno del Distrito Federal, desde principios de la década de los noventa, no han podido darle vuelta al sistema tributario fiscal del Distrito Federal, y no por falta de capacidad. Les gustaría hacer realidad la postura de Milton Friedman, quien señaló: **“Estoy a favor de reducir los impuestos en toda circunstancia, por cualquier razón y en cualquier oportunidad que sea posible”, pero no se puede, porque ni siquiera se cobran los que hay.**

Los impuestos: se les da ese nombre, porque son impuestos a la sociedad, son obligatorios en sentido estricto, no se les puede denominar contribuciones, ya que no se pagan con gusto; lo que cabe resaltar es que por lo regular ocurre, que no se cobran de modo equitativo y eficiente, desafortunadamente esto ocurre en la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal, Institución que cada vez tiene más dificultad, para cobrar los impuestos, con un costo de recaudación cada vez más alto, no solo para la hacienda local, sino para los habitantes del Distrito Federal.

Es importante resaltar la ironía del economista John Maynard Keynes, quien señaló; “Eludir los impuestos es el único esfuerzo intelectual que genera una ganancia” y a esta actividad se dedican todo un ejército de gestores, analistas, contadores y abogados fiscalistas principalmente en beneficio de los grandes contribuyentes.

Sin embargo, la Hacienda Pública Local del Distrito Federal que no depende tanto de las Participaciones Federales en comparación con otras entidades federativas de la República, sigue sobreviviendo y financiándose a su vez con una deuda interna que se ha venido incrementando de manera constante desde el ejercicio fiscal de 1995: \$6, 606,591 millones de pesos y durante las últimas tres administraciones, llegando a la cifra actual de \$43, 789,973, Millones de pesos, cifras a precios de 2005,(con una inflación estimada a diciembre del

2005 y 2006, de 3.5% y 3.6%, respectivamente de acuerdo a la perspectiva de cierre del Banco de México).

Por tal motivo es cada vez más evidente que hay un enorme problema en la gestión fiscal por parte del Gobierno del Distrito Federal, para conseguir los recursos con los cuales se puedan financiar las funciones del gobierno local, así como también para que existan condiciones favorables a la actividad económica de las empresas, al aumento del empleo formal y a los ingresos de la población.

La presente propuesta pretende atender de manera inmediata la actual y apremiante problemática, que enfrenta el Gobierno del Distrito Federal, en cuanto a la escasez de recursos frescos para poder equilibrar el creciente presupuesto ingreso-gasto necesario para el buen funcionamiento de la ciudad, así como para la atención de los programas prioritarios tanto de carácter económico, como social.

Mucho se ha hablado del incremento en la recaudación fiscal pero no se ha tomado en consideración que dichos incrementos obedecen al factor de actualización, el cual se enmarca en el Código Financiero del Distrito Federal y que obliga a que tanto los impuestos, como el resto de las contribuciones, se incrementen de acuerdo a la depreciación anual del dinero.

Mediante la nueva propuesta de política fiscal que se hace en esta tesis se obtendrán mayores recursos fiscales, ya que se plantea la forma en que debe y puede resolverse la problemática de la recaudación fiscal, es decir, propondré como aumentar los ingresos de la hacienda pública local, sin aumentar los impuestos, por medio de implementar una reestructuración administrativa acorde a la legislación fiscal actual, sin dejar de lado, las propuestas para modificar la ley con el firme propósito de obtener el mejor funcionamiento en la obtención de recursos fiscales propios. (Cabe aclarar, que no se recurrió al uso de muchos cuadros estadísticos, porque las cifras no coinciden en algunos casos).

CAPÍTULO 1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1.1. DOCTRINA TRIBUTARIA: ORIGEN, OBJETIVO Y ALCANCE DE LA TRIBUTACIÓN.

En este apartado, se verterán nociones doctrinarias sobre el origen, objetivo principal y el alcance que tienen los tributos, como fuente de ingresos de la hacienda pública.

I.) Origen. En lo que se refiere a su origen, es conveniente decir que históricamente la palabra tributo proviene de la aportación obligada que hacían las tribus vencidas a sus vencedores en la guerra. En los tiempos modernos y concretamente en México, la Carta Magna en el artículo 31 fracción IV, establece la obligación que tenemos los ciudadanos de contribuir al sostenimiento del Estado mexicano. Dichas contribuciones generalmente se fijan por medio del pago de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, mismos que anualmente, de conformidad con las necesidades de la sociedad, son descritos en el Presupuesto de Ingresos como la fuente de ingresos de que dispondrán los tres ordenes de gobierno: federación, entidades federativas y municipios, en cada año fiscal. Con base en la aprobación que hacen de la Ley de Ingresos (Sánchez Barajas, 2002)¹ el Congreso de la Unión y los Congresos Locales, se estructura el Presupuesto de Egresos que ejercerá cada uno de los citados ordenes de gobierno en beneficio de la sociedad.

II.) Objetivo de un tributo. A este respecto, encontramos que el autor Mayolo G. Sánchez Hernández considera que el objetivo de un tributo "...es el cumplimiento de las atribuciones del Estado, principalmente la satisfacción de las necesidades colectivas, todo lo cual se contiene en el Presupuesto de Egresos de la Federación y demás disposiciones legales que lo complementan".²

¹ Sánchez (2002:31)

² SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Mayolo G., *Derecho Tributario*, 3ª edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2002, p. 279.

Por su parte, el maestro Gabino Eduardo Castrejón García señala que el objeto del impuesto “...es sobre lo que reside el gravamen. El objeto del impuesto puede ser por ejemplo gravar un consumo, la transferencia de un bien, o la percepción de un ingreso”.³

Así entonces, el objeto principal de los tributos estriba en que el Estado obtenga ingresos que le permitan satisfacer las necesidades del gasto público.

Ahora bien, pretendiendo ser más específico en lo que se refiere a las fuentes de ingresos públicos, podemos decir que cada impuesto tiene un objeto distinto, y una clasificación diferente, así tenemos lo siguiente:

1.1.1 CLASIFICACIÓN DE LOS IMPUESTOS

Una clasificación de los impuestos que nos resulta interesante mencionar es la que al efecto establece el maestro Sergio Francisco de la Garza, (2001):

a) Impuestos reales e impuestos personales.

Impuestos reales	Son aquellos en que se prescinde de las condiciones personales del contribuyente, y del total de su patrimonio o renta, aplicándose el impuesto sólo sobre una manifestación objetiva y aislada de riqueza o capacidad contributiva. Ejemplos: El impuesto federal sobre el uso o tenencia de vehículos o los impuestos locales sobre la propiedad territorial.
Impuestos personales	Recaen sobre el total de la capacidad tributaria del sujeto, teniendo en consideración su especial situación y las

³ CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, *Derecho Tributario*, Cárdenas Editor Distribuidor, México, 2002, p. 198.

	<p>cargas de familia</p> <p>Ejemplo: El impuesto sobre la renta de las personas físicas.</p>
--	--

b) Impuestos objetivos e impuestos subjetivos.

Impuestos objetivos	Son aquellos en los que el legislador no define quién es el sujeto que estará obligado al pago de impuesto, sino que precisa únicamente la materia imponible, y muchas veces emplea una terminología también un poco equívoca, que da lugar a la confusión consiguiente.
Impuestos subjetivos	Son aquellos que sí designan con toda precisión quién es el sujeto pasivo de la relación tributaria. En nuestro sistema jurídico abundan preponderantemente este tipo de impuestos.

c) Impuestos directos e indirectos.

Directos	Es aquél en el que el legislador se propone alcanzar inmediatamente desde luego, al verdadero contribuyente. Suprime a todo intermediario entre el pagador del impuesto se confunden, porque se trata de la misma persona.
Indirectos	En ellos, el legislador no grava al verdadero contribuyente, sino que lo grava por repercusión, esto es, el sujeto pasivo traslada el monto del gravamen a terceras personas que cargan con la contribución de su propio patrimonio, caso del IVA, en donde el que a fin de cuentas recibe el impacto del tributo es el consumidor de bienes y servicios; y por ello las calidades de sujeto del impuesto y pagador del mismo son distintas.

d) Impuestos sobre el capital, la renta y el consumo.

Impuesto sobre el capital	Son aquellos que gravan la riqueza ya adquirida por los contribuyentes.
Impuesto sobre la renta	Se propone gravar la riqueza en formación. La renta está constituida esencialmente por los ingresos del contribuyente, ya sea que provengan de su trabajo, de su capital o de la combinación de ambos.
Impuesto al consumo	O también conocido como impuesto sobre los gastos. Ejemplos de este tipo de impuestos son: el IVA, el impuesto sobre teléfonos, el impuesto a la producción y consumo de cerveza, etc.

e) Atendiendo a los sujetos que intervienen en el impuesto:

Sujeto pasivo	En ocasiones el sujeto pasivo puede estar perfectamente determinado por la ley tributaria, que es el caso de los tributos subjetivos; en otros casos puede estar determinado por implicancia, y resultado de la mecánica económica del mismo impuesto, como sucede con los llamados tributos objetivos.
Sujeto activo	Aquí, los impuestos pueden ser federales, estatales o municipales, según que el acreedor de la prestación tributaria sea el Gobierno Federal, el gobierno de una entidad federativa o un gobierno federal.

f) Atendiendo al periodo de tiempo en que se desarrollan:

Periódicos	Son aquellos cuyo presupuesto es un estado, entendiéndose por tal, los hechos imponibles constituidos por un estado de cosas que se repite en el tiempo, un estado permanente o de cierta duración.
-------------------	---

	Ejemplos: Impuestos sobre producción de cerveza y el impuesto sobre la renta que gravan a una empresa fabricante de dicho producto.
Instantáneos	<p>Son aquellos cuyo presupuesto de hecho es una acción, es decir, un acto aislado y único que se agota en sí mismo.</p> <p>Ejemplo: El impuesto a la adquisición de inmuebles que grava la celebración de un contrato de una venta de inmuebles.</p>

Por lo que respecta a los propósitos que tienen los impuestos, podemos citar los siguientes:

Clasificación de los impuestos	Propósitos.
<p>Impuestos al Ingreso, por ejemplo:</p> <p>El Impuesto sobre la Renta.</p>	<p>Afectar un ingreso si el ingreso no existe, no habrá gravamen. Este impuesto incide en la llamada renta legítima, que es el ingreso total o renta bruta, menos las deducciones autorizadas. Esta renta es la base para calcular el monto del gravamen. No se cobra si no hay renta y no se destruye al capital que es su fuente.</p>
<p>Impuestos al Consumo, por ejemplo:</p> <p>El Impuesto al Valor Agregado.</p>	<p>Es objeto de este impuesto todo lo especificado en el artículo 1º de la Ley del IVA:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) La enajenación de bienes. b) La prestación de servicios independientes. c) El otorgamiento del uso o goce temporal de bienes. d) La importación de bienes y servicios.
<p>Impuestos al Tráfico Internacional de Mercancías, por ejemplo:</p> <p>El Impuestos al Comercio Exterior.</p>	<p>Tienen por objeto establecer las cuotas del impuesto que se manifiestan en forma de tasas sobre los valores de los bienes que se sometan a este tráfico.</p>
Impuesto al Activo	Su objeto es la propiedad de bienes

	sometidos a explotación empresarial. No sólo quienes tienen los bienes en explotación, sino también quienes otorguen el uso o goce de los mismos a otros usuarios. Recordemos que el activo lo constituyen los bienes de la empresa que están en explotación.
--	---

I.) Alcances de un tributo. Sobre el particular, tenemos que el Diccionario (2001) de la Lengua Española señala que la palabra alcance se refiere a la "...significación, efecto o trascendencia de algo". Derivado de la definición anterior, resulta válido asemejar los alcances con los efectos, que en el presente caso, serían los efectos de los tributos. También el alcance se refiere íntimamente al objeto a gravar por el tributo y a los sujetos de este, así como a la base gravable, a la tasa y tarifa aplicables al mismo.

Ahora bien, al establecerse un impuesto debe tomarse muy en cuenta por el legislador los efectos que traerá su aplicación, tales como si el sujeto será realmente el pagador; cuál será el impacto económico sobre los sujetos del mismo, en la economía nacional; si se dará origen a la emigración de la fuente afectada; si dará origen a la evasión, etcétera.

Por lo anterior, a continuación reseñaremos los principales efectos de los impuestos, los cuales son mencionados coincidentemente por la mayoría de los autores consultados para esta investigación:

A. La repercusión. Sobre este tema, el autor Mayolo G. Sánchez Hernández (2001: 368 y 369) considera que:

"Es el fenómeno jurídico-económico por medio del cual se obliga a otra persona a pagar el impuesto. Esto significa que una vez generado un impuesto, en muchas ocasiones se repercute incesantemente por todos los ámbitos de la economía nacional y antes de llegar a un punto final afecta todo tipo de relaciones industriales, comerciales y de consumo, frente a las cuales los principios constitucionales de

equidad y proporcionalidad quedan relegados a un segundo término, originándose con ello la injusticia social”

Sin embargo al parecer del suscrito esto no es así, ya que considero que son dos supuestos:

1. En este caso hay una translación que puede derivar no tanto de una disposición legal sino del efecto real de incremento en el precio, y.
2. También está el caso en que la ley contempla su translación.

De lo anteriormente transcrito, podemos interpretar suscintamente que la repercusión o translación es:

La autorización que concede la ley para trasladar la carga del impuesto de una persona a otra.

Cabe también mencionar que este fenómeno económico ocurre en las siguientes tres etapas:

- **I.- Percusión.** Que es el impacto inicial que produce el tributo en un individuo que, conforme al Derecho, es el sujeto pasivo de la obligación. Podemos también decir que es el efecto que en forma directa e inmediata se da sobre el sujeto que realiza el hecho generador del tributo.
- **II.- Traslación.** Puede suceder que el sujeto señalado por la ley tenga derecho a trasladar el efecto económico a otro sujeto que, a pesar de no haber realizado el hecho generador, se encuentra en la obligación de pagarlo; este traslado de la carga fiscal se conoce con el nombre de translación. Aunque dentro del proceso económico jurídico de las relaciones interpersonales, el sujeto que sufre la translación puede encontrar la posibilidad de transmitirlo a otro, lo que dará lugar a una nueva translación, que se puede presentar en forma ininterrumpida.

- **III.- Incidencia.** Sucede cuando el último sujeto que sufrió la traslación se encuentra imposibilitado para seguir trasladando la carga del impuesto.

B. Difusión. “Se trata de otro fenómeno visible tanto en el pago de impuestos indirectos como directos, porque sus consecuencias se registran en todas las personas físicas y morales que realizan el desembolso por el pago de un impuesto. Y ello se configura después de registrarse la incidencia sobre el pagador del gravamen, pues ha sufrido una disminución de su renta o capital, y por consiguiente, de su capacidad de compra, esa persona limitará sus consumos y dejará de adquirir determinados artículos o los comprará en menor cantidad, en eso estriba la difusión”.⁴

En la especie, los impuestos directos, tendrán este carácter, cuando afecten manifestaciones inmediatas o mediatas de capacidad contributiva, tales como renta o patrimonio.

En tanto que los impuestos indirectos, son aquellos tributos que no toman como base de imposición a la riqueza del contribuyente, sino a manifestaciones tales como consumos o transferencias de propiedad.

De la anterior transcripción, podemos considerar que la difusión es un fenómeno económico que consiste en la distribución de la carga del impuesto entre un número determinado de personas, por ejemplo el Impuesto Predial o el de Tenencia o uso de Vehículos cuyos “Universos” se encuentran en los sujetos de ambos tributos. Cuando el impuesto se aplica, se difunde entre diferentes personas que ven afectada su capacidad económica. Cuando un impuesto llega hasta la persona que no está en condiciones de trasladarlo a otra por ser consumidor final, porque la ley no le concede el derecho a trasladarlo, se

⁴ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Derecho Fiscal Mexicano*, 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 2004, pp. 247 y 248.

presenta la incidencia, con la que termina la repercusión dando lugar a otro fenómeno: la difusión

A pesar de que la difusión se presenta siempre, no se realiza de igual manera privarse o limitar su consumo de las cosas menos necesarias, así, habrá una mayor difusión del impuesto entre los que operan con artículos de lujo, y menor entre aquellos que lo hacen con artículos de consumo necesario.

No obstante cabe aclarar que esta condición necesariamente no se cumple ya que si se aprobase el Impuesto al Valor Agregado en medicinas y alimentos esto no sería así.

C. La utilización del desgravamiento. Este resulta ser un fenómeno netamente económico, se presenta cuando se rompe el equilibrio económico por la supresión, disminución de la tasa o de la base de un impuesto; se presenta porque existe la tendencia a aprovechar las ventajas que reporta la desaparición o disminución del gravamen. Cuando nos referimos a este efecto tenemos que partir del supuesto de desgravamiento. El impuesto es un gravamen, y cuando éste se reduce las personas tienen mayores recursos, es decir, les queda más dinero con motivo del desgravamiento. Cuando el impuesto se reduce en su tasa o base produce mayor capacidad económica en los particulares, a esto se le llama capitalización, quienes pueden canalizarla hacia la obtención de satisfactores, y al haber más demanda de satisfactores habrá por consiguiente aumento en el consumo, en las ganancias, en la inversión y por ende en la producción.

D. La evasión. Es concebida doctrinalmente como "...la conducta ilícita del contribuyente para omitir el pago de las contribuciones a que está obligado" (Delgadillo,1989). Así entonces, cualquier hecho, comisivo u omisivo del sujeto pasivo del tributo que contravenga o viole una norma fiscal, en virtud del cual una

riqueza imponible en cualquier forma resulte sustraída, total o parcialmente, al pago del tributo previsto por la ley, constituye una evasión tributaria.

Para que la acción comisiva u omisiva del contribuyente sea capaz de producir consecuencias jurídicas en el ámbito del Derecho Tributario es necesario que esté prevista una sanción penal o pecuniaria, que configure el delito o el ilícito tributario. Cabe hacer notar que también la tentativa contemplada en el artículo 98 del Código Fiscal de la Federación, también es punible penalmente

La evasión fiscal pura y simple se da claramente en el siguiente ejemplo:

El propietario de un vehículo no pagó el Impuesto Sobre Tenencia de Vehículos durante uno o dos años o más, este al vender su vehículo, convence al comprador para que este se encargue de pagar las tenencias adeudadas al fisco, en pocas palabras, dejar de pagar el tributo en este caso se produce la evasión fiscal.

La caracterización de la evasión puede ser explicada de la siguiente manera:

- Hay evasión tributaria no sólo cuando, como consecuencia de la conducta evasiva, se logra evitar totalmente el pago de la prestación tributaria, sino también cuando hay una disminución en el monto debido.
- La evasión tributaria debe estar referida a determinado país cuyas leyes tributarias se trasgreden. La evasión sólo encuentra utilidad cuando se efectúa en esta limitación territorial, sin que ello signifique olvidar una serie de constantes generales de la evasión aplicables a la mayoría de los países. Por otra parte la limitación también lleva a eliminar el concepto de evasión fiscal internacional, que únicamente se configura con respecto a los llamados tributos "supranacionales", como los que establecen ciertas comunidades de naciones.

- La evasión sólo puede producirse por parte de aquellos que están jurídicamente obligados a pagar o a retener y enterar o a recaudar y enterar el tributo al fisco. No hay evasión fiscal por parte de quienes reciben el peso económico del tributo sin tener la obligación jurídica de pagarlo ni de quienes aun estando encuadrados en el hecho imponible de un tributo, no han sido designados sujetos pasivos por la ley (caso del sustituto legal tributario), ni en general de aquellos que sólo están obligados a resarcir al sujeto que el fisco instituyó como obligado solidario al pago (por el contribuyente que debe resarcir al responsable solidario que pagó por él).
- La evasión es comprensiva de todas las conductas contrarias a derecho que tengan como resultado la eliminación o disminución de la carga tributaria aun prescindiendo de que la conducta sea fraudulenta o simplemente omisiva. No deben confundirse los conceptos de "evasión fiscal" y "fraude fiscal". Ya que la conducta delictiva, es la maquinación para pagar menos, no pagar o tener saldos a favor. Ver artículo 108 del Código Fiscal de la Federación:

Artículo 108. - *Comete el delito de defraudación fiscal quien con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omita total o parcialmente el pago de alguna contribución u obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal.*

La omisión total o parcial de alguna contribución a que se refiere el párrafo anterior comprende, indistintamente, los pagos provisionales o definitivos o el impuesto del ejercicio en los términos de las disposiciones fiscales.

- Toda evasión fiscal es violatoria de disposiciones legales, es decir, antijurídica. La pugna de la conducta con la norma tributaria la convierte en ilícita, independientemente que el derecho privado no le atribuya consecuencias jurídicas.
- No aceptamos la "evasión legal del tributo" y creemos que la "elusión fiscal" (evasión lograda mediante abuso en las formas de los actos jurídicos) es siempre antijurídica, la elusión fiscal va más relacionada

con las conductas de los contribuyentes, en cuanto al Registro Federal de Contribuyentes, el registro en los padrones fiscales, avisos de cambio de domicilio o régimen fiscal, contribuyentes que al llegarles una visita domiciliaria inmediatamente cambian de domicilio, etc.

E. Elusión.

Cabe destacar que con respecto a la elusión, resulta aplicable lo que al respecto establece el artículo 110, fracción I del Código Fiscal de la Federación, que a la letra menciona lo siguiente:

“Artículo 110. Se impondrá sanción de tres meses a tres años de prisión, a quien:
I. Omita solicitar su inscripción o la de un tercero en el Registro Federal de Contribuyentes por más de un año contado a partir de la fecha en que debió hacerlo, a menos que se trate de personas cuya solicitud de inscripción deba ser presentada por otro aún en el caso en que este no lo haga”.

F. La absorción. A través de ésta,

“...el sujeto pasivo del impuesto no lo traslada, sino que lo paga soportándolo en su economía, pero procura aumentar su producción, distribución, o disminuir su costo y trabajo-empleados o bien consigue un progreso técnico, todo lo cual se traduce en que sus ingresos no se ven disminuidos, su actuación en el medio donde se desenvuelve es competitiva y tiene la calidad de un contribuyente cumplido y honesto”.

G. La capitalización. Se produce como una modalidad del desgravamiento, al disminuirse las cuotas o tasas de los impuestos o al otorgarse las bonificaciones o subsidios sobre el monto del gravamen, el contribuyente se ve liberado parcial o totalmente de la carga tributaria, ve aumentada la productividad de sus inversiones, ingresos, riqueza o valor de sus bienes, y ello constituye un importante estímulo en todo tipo de actividades económicas.

H. La remoción. Este efecto únicamente es contemplado por el maestro Sergio Francisco de la Garza (2001) quien considera que:

“Al lado de la repercusión se pueden producir otros efectos. La remoción ocurre cuando el contribuyente reacciona ante la carga tributaria, en vez de resignarse a una reducción de su consumo o de su ahorro y al alterar el empleo respectivo de los recursos que le han sido amputados por el impuesto, puede esforzarse en establecerse a su primitivo nivel redoblando su esfuerzo” (Garza, 2001).

1.2. IMPUESTOS LOCALES E IMPUESTOS FEDERALES.

La clasificación de los impuestos adopta diversas formas, sin embargo, en el ámbito doctrinario la clasificación más usual es la siguiente:

- Impuestos personales e impuestos reales.
- Impuestos directos e impuestos indirectos.
- Impuestos con fines fiscales e impuestos con fines extra fiscales.
- Impuestos federales, estatales y municipales.
- Impuestos auto aplicativos e impuestos hetero aplicativos.

En esta ocasión, únicamente se hará alusión a los federales y a los estatales. Así entonces, de conformidad con Méndez Galeana (2003).

“Si entendemos al legislador que los establezca y el lugar en que se apliquen, los impuestos serán federales los establecidos por el Congreso de la Unión y serán de aplicación en toda la República; estatales, los determinados por los Congresos Locales y se cobren dentro del territorio de las Entidades Federativas...”.

Cabe indicar que, en México, el Gobierno Federal tiene facultades exclusivas y concurrentes según se desprende de lo dispuesto por el artículo 73, fracciones VII y XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, las entidades federativas tienen facultades concurrentes y limitaciones

positivas sobre ciertas materias específicas, conforme a lo dispuesto por los artículos 40, 117, fracciones III, IV, V, VI y VII y 118 constitucionales.

Una consecuencia del sistema de gobierno establecido por nuestra norma constitucional –artículos 39, 40 y 115-, es que tanto el Gobierno Federal como los gobiernos de los estados tienen facultades en materia tributaria. La Constitución Política federal establece la distribución de tales facultades, así como la concurrencia de facultades tributarias sobre todas las materias gravables o algunas de ellas.

De esta manera, los siguientes párrafos establecen la fundamentación constitucional de los tributos, en este caso, en los ámbitos federal y estatal.

1.2.1. Ámbito federal. A este respecto, tenemos que el artículo 73 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere al Congreso de la Unión facultad para “imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto”.

En relación con el sistema de distribución de facultades en materia administrativa, a partir de 1944 la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió tal aspecto y sentó las bases al establecer la siguiente jurisprudencia:

“La Constitución general no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a) concurrencia contributiva de la Federación y los estados, en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículo 73 fracción VII y 124); b) limitaciones a la facultad impositiva de los estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73 fracciones X y XXIX), y c) restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados (artículo 117 fracciones IV, V, VI, VII y 118)”.⁵

⁵ Tesis jurisprudencial número 11, Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación*, 1965, Parte Primera, Pleno, p. 42.

Tengamos presente que la fracción VII aludida concede poder tributario ilimitado al Congreso de la Unión para establecer las contribuciones necesarias a fin de cubrir el presupuesto, y que la fracción XXIX de dicho artículo reserva ciertas materias a la Federación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que:

“dentro del marco de nuestro sistema jurídico constitucional ha de entenderse que las autoridades legislativas de los estados legislan dentro del ámbito de su jurisdicción para todos aquellos sujetos y objetos que quedan comprendidos en ésta, sin que para la no aplicación de sus preceptos a personas y cosas que están sometidas a un régimen especial federal se haga necesaria la exención expresa correspondiente en un precepto concreto de cada ley local, ya que resultaría no sólo prolija sino incluso peligrosa la enumeración por el legislador de todas y cada una de las personas y actividades jurídicas que gozan de dicho régimen específico; enumeración esta que eventualmente podría resultar incompleta y dar con ello base a las autoridades ejecutoras de la ley local respectiva para hacer una aplicación indebida de ésta a sujetos y objetos no incluidos en la lista de exenciones por una omisión involuntaria del legislador”.⁶

Como se ha expresado, el artículo 73 fracción XXIX de nuestra Constitución confiere a favor del Congreso de la Unión poderes exclusivos de tributación en algunas materias, entre las que figuran las siguientes:

A. En materia de comercio exterior; esto es, de importaciones y de exportaciones. Este rubro ha sido una fuente exclusiva de ingresos para la Federación desde la Constitución de 1824, dicha situación se ve reflejada en lo que sobre el particular señala el autor Felipe Tena Ramírez (2002), quien nos manifiesta que el artículo 13, en sus fracciones IX y X del ordenamiento constitucional referido en renglones precedentes, textualmente normaba lo siguiente:

⁶ Jurisprudencia citada por QUINTANA VALTIERRA, Jesús y Jorge Rojas Yáñez, *Derecho Tributario Mexicano*, 4ª edición, Editorial Trillas, México, 1999, p. 44.

“13. Pertenece exclusivamente al Congreso general dar leyes y decretos:

I. a VIII. ...

IX. Para establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos generales de la república, determinar su inversión, y tomar en cuenta de ella al poder ejecutivo.

X. Para arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes Estados de la Federación y tribus de los indios.

XI. a XX. ...”.

B. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional, relativos, en términos generales, a minería y petróleo. Una razón es que estos recursos son propiedad de la Nación y no de los estados, de modo que sólo el Gobierno Federal, en su calidad de representante, puede proteger adecuadamente el interés general a través de leyes que obligan a una mesurada y prudente explotación de tales recursos.

C. Otro campo exclusivo de tributación para el gobierno federal es el representado por las compañías de fianzas y seguros. Los bancos, en sus diversas especialidades, son gravados por el impuesto sobre la renta y por el impuesto sobre adquisiciones de bienes inmuebles. Asimismo, las compañías de seguros y de fianza son gravadas por el citado impuesto sobre la renta y con el impuesto sobre las primas que cobran, además de que conjuntamente con los bancos contribuyen al sostenimiento de la Comisión Nacional Bancaria y la de Seguros y Fianzas.

D. Sólo el Congreso de la Unión tiene facultades para gravar los servicios públicos concesionados o directamente administrados por el gobierno federal. Por lo común se trata de concesiones para el uso de vías generales de comunicación, radio y televisión.

E. Existió un grupo de impuestos especiales que originalmente fueron establecidos exclusivamente por los poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial,

para su administración y aplicación por la Administración Pública Federal, (Secretaría de Hacienda y Crédito Público):

- a) Energía eléctrica.
- b) Producción y consumo de tabacos labrados.
- c) Gasolina y productos derivados del petróleo.
- d) Cerillos y fósforos.
- e) Aguamiel y productos de su fermentación.
- f) Explotación forestal.
- g) Producción y consumo de cerveza.
- h) Aguas envasadas y refrescos.
- i) Alcoholes.
- j) Timbre.
- k) Alfombras, tapetes y tapices.
- l) Aguardiente, pulque y cerveza.

Estos impuestos fueron absorbidos, algunos por la Ley del Impuesto Especial de Producción y Servicios y otros por la Ley del Impuesto al Valor Agregado y ya no están en vigor,

Para todos estos rubros impositivos, así como para algunos otros, existen leyes especiales de tributación que se encontraban vigentes hasta el 1º de enero de 1980, fecha en que entró en vigor la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la cual vino a abrogarlas. **(Artículo 2 de la Ley del Impuesto Especial de Producción y Servicios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980 y entró en vigor el primero de enero de 1981.**

“Artículo Segundo.- Al entrar en vigor la presente Ley, quedarán abrogadas las disposiciones siguientes:

- I.- Ley del Impuesto sobre Venta de Gasolina.
 - II.- Ley del Impuesto sobre Seguros.
 - III.- Ley del Impuesto sobre Tabacos Labrados.
 - IV.- Ley del Impuesto sobre Teléfonos.
- ...”

F. Asimismo, existen facultades exclusivas para la Federación en razón de estar prohibidas a los estados. Es decir, la Federación tiene poder fiscal exclusivo sobre aquellas materias o fuentes de tributación que la Constitución Política Federal, en sus fracciones III a VII del artículo 117 prohíbe a los estados, y que pueden resumirse en: el acuñamiento y emisiones de moneda, timbres o estampillas, y los tributos o procedimientos alcabalatorios.

Respecto a la alcabala tenemos que “originalmente fue un impuesto de traslación de dominio, convirtiéndose después en un gravamen a la circulación interior de las mercancías por el territorio de un Estado”.⁷

El artículo 117 constitucional establece las prohibiciones absolutas de las entidades federativas, es decir, aquellas que nunca y por ningún motivo pueden realizar los Estados, y contiene nueve fracciones de las cuales sólo las fracciones IV, V, VI y VII se refieren a las alcabalas aunque sin mencionarlas expresamente.

La fracción IV prohíbe a los Estados gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio. En este caso la hipótesis se refiere a mercancías o efectos que no se van a consumir en el Estado, sino que sencillamente van de paso.

A su vez, la fracción V establece que no podrán prohibir ni gravar directa o indirectamente la entrada o salida de su territorio a mercancías nacionales o extranjeras; en este caso se trata de impedir que se pongan obstáculos a la entrada de mercancías o productos que van a quedarse en el mismo Estado y a la salida de mercancías provenientes de ese mismo Estado.

La fracción VI prohíbe gravar la circulación y el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por

⁷ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo I*, 2ª edición, Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004, p. 212.

aduanas locales (llamadas garitas), requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía. En este caso no se está prohibiendo ningún tipo de impuesto alcabalariorio, sino la forma y medios que se pudieran emplear en su recaudación.

La fracción VII prohíbe expedir y mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto a la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia. Lo que se prohíbe con este tipo específico de impuesto alcabalariorio, es que se dé un tratamiento distinto a las mercancías en atención a su procedencia, a fin de que exista auténtica libertad de comercio en el territorio del Estado mexicano.

Sin embargo, aunque tales alcabalas no fueran inconstitucionales, el Congreso de la Unión tiene la posibilidad de atacarlas mediante la facultad que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere en la fracción IX del artículo 73, que expresa: 'El Congreso tiene facultad: IX para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones'. Así el Congreso mediante una ley ordinaria puede prohibir tipos de impuestos alcabalariorios distintos de los mencionados en el artículo 117. En cuanto a si la Federación, en tanto que Gobierno del Distrito Federal, puede imponer impuestos alcabalariorios, la respuesta está al final del primer párrafo del artículo 131 que expresa '...pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni distar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117', lo que a *contrario sensu* implica que sí puede hacerlo respecto a las fracciones IV y V.

1.2.2. Entidades Federativas. La potestad tributaria estatal o local en opinión del experto Sánchez Gómez (2004:108)

“Es una atribución legal que por mandato constitucional debe ejercitar la Legislatura Local, para dictar las leyes respectivas, que establezcan las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público en esa esfera de gobierno.

Se trata del ejercicio de un mandato público conferido al Congreso Local, en virtud del cual, puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza, ganancias o ingresos en una forma proporcional y equitativa que dispongan las normas jurídicas, y cuyo destino va enfocado a cubrir el gasto público, que es programa en el presupuesto de egresos que se apruebe legalmente”.

En principio, los estados que conforman la República Mexicana concurren con la Federación en un poder tributario general. Se trata de un principio tradicional plasmado en todas las constituciones federales, y que ha sido corroborado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La opinión extendida y sostenida por la doctrina es que el fundamento de dicho principio, o sea el fundamento constitucional del poder tributario de los estados, reside en el artículo 124 de la Constitución Federal, el cual dispone que: “las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.

Cabe destacar que, en materia de impuestos no existe una facultad tributaria reservada a los estados, aun cuando la Constitución confiere algunas exclusivas a la Federación. A este respecto, se considera que la Constitución establece un sistema de concurrencia entre la Federación y los estados en materia de tributación, con excepción de algunas materias reservada a aquélla y varias otras prohibiciones a los estados, como ya se manifestó en los párrafos precedentes.

Así entonces, se ha considerado que la potestad tributaria local se le ubica como concurrente, en vista de que la Constitución Política Federal no le establece, ni le señala materias o fuentes que puedan ser gravadas como propias o exclusivas de ese ámbito de gobierno, y ante esa situación imprecisa se ha llegado a la convicción, de que partiendo del artículo 124 constitucional, la

potestad referida en cuestión indiscutiblemente se le debe identificar como de naturaleza concurrente, toda vez que al mencionar que las facultades que no están expresamente concedidas por dicho ordenamiento constitucional a los funcionarios federales se entienden reservadas a las entidades federativas, lo que como consecuencia lógica quiere decir, que podrán establecer tributos sobre aquellas materias u objetos gravables que no están reservados a la Federación, y también cabe agregar que tampoco pueden hacerlo sobre los rubros tributarios que enumera el artículo 115 constitucional a favor de los municipios sobre la serie de actos y operaciones relacionados con la propiedad inmobiliaria y por los servicios públicos que prestan las autoridades locales.

El impuesto predial esta reservado a los municipios, pero se auxilian de la Secretaría de Finanzas de los estados (México, Morelos, Michoacán, etc.), en el caso particular del Distrito Federal, sí existen facultades, **artículo 122 Constitucional, respecto del Régimen Jurídico del Distrito Federal y la facultad de imponer tributos, relación con el artículo 115 Constitucional**, tal y como queda mencionado en el siguiente cuadro sinóptico.

Artículo 115	Artículo 122
<p>Fracción IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:</p> <p>a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.</p>	<p>Fracción V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:</p> <p>b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.</p> <p>Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión</p>

<p>Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.</p> <p>b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.</p> <p>c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.</p> <p>Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a y c, ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.</p> <p>Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.</p> <p>Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los</p>	<p>para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.</p> <p>La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 20 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.</p> <p>La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviara oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.</p> <p>Será aplicable a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución.</p>
--	--

ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley”.	
---	--

Creemos que el poder tributario de los estados se encuentra fundado en diversos preceptos constitucionales, en particular en la fracción IV del artículo 31 Constitucional y también de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 40 de nuestra norma constitucional, el cual señala que: “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Es en la autonomía y soberanía de los estados donde radica el fundamento del poder tributario de los mismos, puesto que es universalmente reconocido que la soberanía implica el poder de tributación y que la falta de éste equivale a ausencia de soberanía.

Además, de acuerdo con las prohibiciones establecidas en el artículo 117 constitucional, fracciones III a VIII, significa que los estados tienen un poder inherente y original de tributación, que la Constitución Política ha debido restringir en algunas materias.

Otro fundamento constitucional para el poder tributario de los estados se encuentra en el artículo 31 fracción IV de nuestra Carta Magna, que obliga a los mexicanos a contribuir con los gastos públicos, no sólo de la Federación sino de los estados y municipios en que residen los contribuyentes. Pero deja de lado a los extranjeros que viven en nuestro país, a ellos no los obliga la Constitución a pagar impuestos, situación que debe ser corregida, en nuestra Carta Magna, Los

extranjeros que residen en nuestro país, que invierten en el y se enriquecen a costa de él, también deben de pagar impuestos

La fracción I del artículo 118 constitucional dispone que los estados, sin el consentimiento del Congreso de la Unión, tampoco pueden establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, en la práctica el suscrito no lo ha visto.

A nuestro juicio, este precepto se encuentra en abierta contradicción con la fracción XXIX, apartado primero del artículo 73 constitucional, que concede facultades exclusivas al Congreso de la Unión para establecer contribuciones sobre el comercio exterior, así como con el primer párrafo del artículo 131 de dicha ley fundamental, que dispone que: “es facultad privativa de la Federación, gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional”.

En consecuencia, sí es facultad privativa de la Federación el establecimiento y aplicación de tal gravamen; según el artículo 131, ni aun con el consentimiento del Congreso de la Unión, los estados pueden establecer contribuciones o derechos sobre importaciones y exportaciones. Por ello estimamos que la fracción I del artículo 118 citado es un residuo de la Constitución de 1857, que por error se copió al redactarse la de 1917, y que en las sucesivas reformas se ha olvidado derogar o bien corregir.

1.2.3. Comparación de Impuestos.

Por último, para completar la referencia que hemos hecho sobre los impuestos federales y los impuestos locales, creemos oportuno exponer los tipos de impuestos que en ambos ámbitos se aplican:

FEDERAL	ESTATAL O LOCAL
<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto sobre la renta. • Impuesto sobre el activo. • Impuesto sobre el valor agregado. • Impuesto especial sobre producción y servicios: <ul style="list-style-type: none"> a) Gasolina y diesel. b) Bebidas alcohólicas. c) Cervezas y bebidas refrescantes. d) Tabacos labrados. • Impuesto sobre la tenencia y uso de vehículos. • Impuesto sobre automóviles nuevos. • Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por la ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación. • Impuestos a los rendimientos petroleros. • Impuestos al comercio exterior: <ul style="list-style-type: none"> a) A la importación. b) A la exportación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto sobre instrumentos públicos y operaciones contractuales. • Impuesto sobre, espectáculos públicos. • Impuesto sobre loterías, rifas, sorteos, concursos de toda clase y apuestas sobre juegos permitidos. • Impuesto sobre la compraventa de vehículos automotores usados. • Impuestos sobre remuneraciones al trabajo personal. • Impuestos adicionales. • Impuesto predial. • Impuesto sobre la prestación de servicios de hospedaje. • Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos automotores. • Impuesto del 2% sobre nóminas. • Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles.

Fuente: Jorge Méndez Galeana, *op. cit.* pp. 130 y 131.

1.3. CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LA TRIBUTACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL.

Para determinar las características principales de la tributación en el Distrito Federal, en primer término, creemos oportuno exponer lo que establece la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la letra señala lo siguiente:

Artículo 31. “Son obligaciones de los mexicanos:

I. a III. ...

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

Cabe aclarar que sólo la Federación y los estados que la integran tienen potestad soberana tributaria, es decir, la facultad de establecer tributos mediante leyes, así como de recaudarlos. Los municipios no tienen potestad soberana tributaria, las contribuciones a su favor son fijadas por las legislaturas locales, sólo tienen competencia recaudatoria, que frecuentemente “ceden” por convenio a las entidades federativas, quienes administran los tributos

En atención a nuestro sistema político-fiscal, la Federación tiene el derecho de obtener contribuciones de todos los habitantes del territorio nacional, con sujeción a las diversas leyes de la materia; le siguen las entidades federativas, las que tienen derecho a esas contribuciones de parte de todos los habitantes de su territorio y, finalmente, los municipios también tienen derecho de percibir contribuciones de sus propios habitantes, cada cual según sus necesidades para cubrir su respectivo gasto presupuestario.

El artículo 73 constitucional fracciones VII y XXIX, confiere facultad al Congreso de la Unión para dictar leyes fiscales de aplicación en toda la República. El artículo 117 de la misma norma en sus fracciones IV, V, VI, VII y IX, se limita a las entidades federativas, complementando dicha limitación el artículo 118 de la

propia Constitución. Por su parte el numeral 124 de nuestra Carta Magna, es básico para la división de facultades Federación- Entidades Federativas.

En adición a lo anterior, ha de recordarse que el artículo 122 constitucional manifiesta lo siguiente:

Artículo 122. “..

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. y B. ...

C. ...

I. a IV. ...

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a) ...

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto

...”.

En idénticos términos se pronuncia la fracción II del artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal vigente.

Ahora bien, una vez que se ha explicado la manera competencial en cómo se obtienen los recursos tributarios en nuestro país en los ámbitos federal y local, pasamos propiamente a establecer las características que tiene la tributación concretamente en lo que se refiere al Distrito Federal. Para ello, es menester remitirnos nuevamente a la parte final de la fracción IV del artículo 31 constitucional, que sucintamente nos menciona que las contribuciones deben establecerse de manera proporcional y equitativa.

Así entonces, la proporcionalidad y la equidad resultan ser dos características básicas de las contribuciones, y se erigen prácticamente como condiciones de validéz constitucional de las contribuciones, cuyo fin es que la imposición sea justa en relación a la capacidad económica del contribuyente singularmente considerado y proporcionalmente equitativo.

Primeramente, tenemos que la proporcionalidad “...radica en que, para que la imposición sea justa, debe fijarse de acuerdo con la capacidad económica del sujeto pasivo, de modo que las personas que obtengan ingresos elevados, tributen en forma cuantitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. La proporcionalidad es simplemente un criterio de determinación de un crédito fiscal basada en una cuota uniforme, idéntica para todos los contribuyentes, permaneciendo constante la alícuota proporcional al variar la base imponible, de tal suerte que la cuantía de la obligación aumenta en proporción constante al aumentar la base imponible. Los impuestos progresivos, por lo tanto, si toman en cuenta la capacidad de pago de los contribuyentes”.⁸

Por su parte, los autores Luís Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa (1989) señalan al respecto, que la proporcionalidad “...da la idea de una parte de algo, de lo cual se deduce que el tributo debe establecerse en proporción a la riqueza de la persona sobre la que va a incidir”.

Así entonces, a simple vista, la proporcionalidad se relaciona directamente con la capacidad contributiva de los sujetos que en tal situación se encuentren. Aunque también se deben ver algunas particularidades al respecto, en el sentido de que la proporcionalidad en el caso de los impuestos indirectos implica una cuota fija en relación a la categoría o volumen del objeto gravado. En los impuestos directos la proporcionalidad se transforma en subjetiva, nivelando el sacrificio del contribuyente mediante una tarifa progresiva que se traduce en una presión fiscal mayor sobre los sujetos que obtengan ingresos superiores.

Por lo que respecta a la equidad, encontramos que ésta “...entraña la igualdad cualitativa dentro de una determinada situación abstracta o general” (Burgoa, 2003).

⁸ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo V, M-P*, 2ª edición, Universidad Nacional Autónoma de México-Editorial Porrúa, México, 2004, p. 875.

Así entonces, la equidad es uno de los principios característicos de un sistema tributario, que significa gravamen igual a personas en igual situación y gravamen adecuado a personas en situación diferente.

De lo anterior, podemos advertir que la equidad, se origina en la idea de la justicia del caso concreto, de la aplicación de la ley en igualdad de condiciones a los que se encuentran en igualdad de circunstancias.

En la práctica tributaria esta característica se suele traducir en: la generalidad del gravamen, evitando la evasión y la defraudación fiscales; la aplicación uniforme de la legislación fiscal; la preponderancia de la imposición directa sobre la indirecta; la progresividad en el impuesto sobre la renta; la imposición a las ganancias de capital, la determinación adecuada del ingreso personal y la imposición progresiva sobre la riqueza, con frecuencia a través del impuesto sobre sucesiones y donaciones.

Cabe agregar que algunos doctrinarios, consideran que la proporcionalidad al sustentarse en un concepto de justicia, coincide con la equidad y por ello es redundante el empleo de ambos términos. Tal es el caso de lo que sobre el particular señala el maestro Ernesto Flores Zavala (1995) quien menciona que es redundante el empleo de los vocablos proporcionalidad y equidad, ya que cada uno remite necesariamente al principio de justicia de los impuestos proclamado por Adam Smith, quien advirtió entre otras cosas que los súbditos deben contribuir en proporción a los ingresos de que gozan y, esto es equidad.

En cambio otros tratadistas, entre los que destacan José Rivera Pérez Campos y Emilio Margáin Manautou, (2004)

“...opinan que se trata de dos conceptos distintos; apoyados en la interpretación de la Suprema Corte de Justicia, la cual establece la jurisprudencia 541 (recopilación de 1955) que postula la separación entre los conceptos proporcional y equitativo, y los contempla como requisitos a los cuales debe adecuarse toda ley tributaria, a fin de que

sea justa. Así, opinan que la equidad atiende, básicamente, al lado jurídico de la norma, si ésta reúne las condiciones de abstracción y generalidad que debe tener toda norma jurídica, y la proporcionalidad, básicamente, a los factores de economicidad del impuesto”.⁹

En particular la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó estos conceptos al manifestar que el tributo “...cumple con los requisitos de proporcionalidad y equidad exigidos por el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política, ya que es equitativa en cuanto se aplica en forma general a todos los que se encuentren en la misma situación tributaria, y es proporcional, puesto que se cobra según la capacidad económica de los causantes, ...una ley dejará de ser proporcional y equitativa cuando aparezca que el impuesto es exorbitante y ruinoso”.¹⁰

De lo anteriormente expuesto, se desprende que toda ley tributaria, para acatar el imperativo constitucional, debe establecer el impuesto por modo equitativo y proporcional. La equidad y la proporcionalidad son, pues, elementos constitucionales de cualquier contribución a cargo de los mexicanos y a favor del Estado.

La equidad hace referencia a la igualdad cualitativa dentro de una determinada situación abstracta o general, y la proporcionalidad se relaciona directamente con la capacidad contributiva de los sujetos que en tal situación se encuentren. Dicho de otra manera, si todos los sujetos que se hallen comprendidos en una cierta situación económica demarcada y regulada por la ley deben contribuir para los gastos públicos por el solo hecho que implica esta comprensión (equidad), no todos ellos deben hacer aportaciones cuantitativamente iguales, sino en atención a su capacidad contributiva que se determina por el capital o la renta que son las fuentes principales del impuesto. De este modo, la proporcionalidad se revela en que, dentro de una misma situación

⁹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, 2004 *Op. cit.* p. 876.

¹⁰ Apéndice de la jurisprudencia 1917-1975, tesis 54, pp. 127 y 128.

tributaria, los sujetos que poseen bienes de riqueza (capital) o perciban mayores ingresos (renta) deben pagar impuestos más altos.

Hasta aquí hemos mencionado las características constitucionales que deben tener generalmente los tributos, sin embargo, en el ámbito doctrinal, autores como Luís Humberto Delgadillo Gutiérrez (1989) y Gabino Eduardo Castrejón García ¹¹ manifiestan otras características más, las cuales a continuación mencionaremos: (2004).

A. Obligación personal. De acuerdo con el principio fundamental, el Derecho origina relaciones jurídicas cuyo contenido, facultades y obligaciones, vinculan a las personas y sólo a ellas. De ninguna manera existen relaciones con las cosas, ya que éstas, por ser propiedad de las personas, sirven como garantía en el cumplimiento de sus obligaciones. Así la obligación, que constituye un elemento de la relación jurídico-tributaria, es de naturaleza personal.

La explicación para el sometimiento de los particulares se ha realizado con base en dos interpretaciones: por un lado, la relativa a la generalidad de la ley, que para este caso, dicha situación queda manifestada en el artículo 1º del Código Financiero para el Distrito Federal, que a la letra señala lo siguiente:

Artículo 1. Las disposiciones de este código, son de orden público e interés general, tienen por objeto regular la obtención, administración, custodia y aplicación de los ingresos del Distrito Federal, la elaboración de la ley de ingresos, los programas base del presupuesto de egresos y la consolidación del proyecto correspondiente, la contabilidad que de los ingresos, fondos, valores y egresos se realice para la formulación de la correspondiente Cuenta Pública, las infracciones y delitos contra la hacienda local, las sanciones correspondientes, así como el procedimiento para interponer los medios de impugnación que el mismo establece.

A mayor abundamiento: El artículo 1º primer párrafo primera parte del Código Fiscal de la Federación dispone lo siguiente: “Las personas físicas y

¹¹ CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, *Op. cit.* pp. 188 a 192.

morales, están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas”

Por otro lado encontramos la explicación que se deriva del contenido de la fracción II del artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en donde se establece la facultad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, e incluye además las facultades implícitas para hacer efectivas las disposiciones expresamente señaladas y, si la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene autorizado el establecimiento de contribuciones, deberá entenderse que podrán imponer hasta donde el poder de imperio del Estado alcance.

B. Aportación pecuniaria. Es indiscutible que se puede contribuir para con el Estado de muy diversas maneras, sin embargo, cuando se habla de que la aportación es para el gasto público, sólo podremos pensar que será de naturaleza pecuniaria.

C. Para cubrir el gasto público. De lo anterior derivamos que el producto de las contribuciones solamente se puede destinar para los gastos públicos y no para otro fin.

El destino que se da a los impuestos es condición para su procedencia ya que los elementos esenciales de los tributos son el objeto, sujeto, base, tasa y tarifa,

Lo expuesto pone de manifiesto la generalidad del destino de estos productos, lo que no excluye la posibilidad de asignarlos a fines específicos dentro del gasto público. Por lo tanto tenemos que de la masa global de los ingresos tributarios se harán aplicaciones a aspectos particulares del gasto público, aunque también existe la posibilidad de destinar el producto específico de un tributo a un fin particular, claro esta, siempre apoyados en una disposición legal.

D. Proporcionalidad y equidad. Características que en líneas anteriores ya fueron mencionadas y que se resumen en. (página 20 la transcripción de la jurisprudencia 541). Éstas son condiciones de validez constitucional de las contribuciones, cuyo fin es que la imposición sea justa en relación a la capacidad económica de los contribuyentes singularmente considerados. La equidad en la imposición puede adoptar muy diversos significados, desde que lo recaudado se aplique e invierta en programas que realmente y de manera eficaz respondan a necesidades de los gobernados -legitimidad del gasto público-, como el que las cargas fiscales vistas en conjunto o aisladamente, pero siempre que en su carácter de exacciones gocen del adjetivo de ser justas.

El Derecho positivo constitucional mexicano en su artículo 31, fracción IV establece como límite al poder tributario, el que las contribuciones deben ser proporcionales y equitativas.

Así, la proporcionalidad en el caso de los impuestos indirectos implica una cuota fija en relación a la categoría o volumen del objeto gravado. En los impuestos directos la proporcionalidad se transforma en subjetiva, nivelando el sacrificio del contribuyente mediante una tarifa progresiva que se traduce en una presión fiscal mayor sobre los sujetos que obtengan ingresos superiores. La proporcionalidad al sustentarse en un concepto de justicia, coincide con la equidad y por ello es redundante el empleo de ambos términos.

Autores como Ernesto Flores Zavala mencionan que es redundante el empleo de los vocablos proporcionalidad y equidad, ya que cada uno remite necesariamente al principio de justicia de los impuestos proclamado por Adam Smith "los súbditos deben contribuir en proporción a los ingresos de que gozan" y, esto es equidad.

No obstante, no ha sido tarea sencilla precisar con exactitud cuándo un tributo es proporcional y equitativo, ya que las opiniones llegan a diferir, en ocasiones radicalmente. Inclusive, para empezar, existen discrepancias en cuanto a si se trata de dos principios o de uno solo.

Discrepancias perfectamente explicables porque, aun cuando el texto constitucional emplea el disyuntivo “ y ” (“ Proporcional y Equitativa ”) y no el alternativo “ o ” , si se parte del supuesto, no comprobado pero bastante probable, de que nuestros legisladores constituyentes estuvieron directamente influenciados por Adam Smith y de que el concepto de equidad evoca ante todo una idea de igualdad, se llega a la conclusión de que en realidad los Principios de Proporcionalidad y Equidad equivalen a uno solo, puesto que Smith de manera expresa sostuvo que , “ en la observancia o en la omisión de esta máxima (la de Proporcionalidad) consiste lo que llamamos igualdad o desigualdad de imposición”. Así prestigiados autores como Ernesto Flores Zavala, Servando J. Garza y Sergio F. de la Garza, se adhieren a este razonamiento y critican la separación entre proporcionalidad y equidad, porque “ en realidad no es posible hacerla sin llegar a resultados absurdos”.

Por otra parte, tratadistas tan distinguidos como los anteriores, como José Rivera Pérez Campos, antiguo Ministro de nuestro Máximo Tribunal, Andrés Serra Rojas y Emilio Margáin Manautou, afirman exactamente lo contrario, y llegan a proponer criterios de diferenciación entre los conceptos de referencia. Diferenciación que, a mayor abundamiento, es plenamente aceptada por la jurisprudencia de la Suprema Corte, visible en el Tomo LXXVI, página 794, del Semanario Judicial de la Federación, que a la letra dice lo siguiente:

“De acuerdo con el Artículo 31, Fracción IV, de la Carta Magna, para la validez constitucional de un impuesto se requiere la satisfacción de tres requisitos fundamentales: primero, que sea proporcional; segundo que sea equitativo, y que se destine al pago de los gastos públicos.

Si falta alguno de estos requisitos, necesariamente el impuesto será contrario a lo estatuido por la Constitución, ya que ésta no concedió una facultad omnímoda para establecer las exacciones que, a juicio del Estado, fueren convenientes, sino una facultad limitada por esos tres requisitos”.

Así mismo el tratadista y antiguo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la nación José Rivera Pérez Campos (Semanao judicial de la Federación. Quinta época. Tomo LXXX Pág. 6374), expresa que ambos vocablos son diferentes, ya que equidad es universal y general, mientras que proporcional atiende a la economicidad del impuesto, que no debe agotar la fuente impositiva y sus gastos de recaudación no deben ser mayores que la propia recaudación. La proporción se establece con el empleo de unas fuentes impositivas frente a otras. .

La Suprema Corte de Justicia ha dicho que la equidad es una benigna interpretación de la capacidad económica que permite tener en cuenta diferencias individuales, gravando según la actividad, fuente, cuantía de ingresos y necesidades de la colectividad, por lo que exige tratar a los iguales de la misma manera. Proporción y equidad significan según la Corte de Justicia, justicia tributaria y deben definirse en casos concretos no generales, lo opuesto serían contribuciones exorbitantes y ruinosas, supuestos que deben acreditarse como agravios en casos concretos, además de que el examen debe extenderse a todos los impuestos que incidan sobre una misma fuente.

En cuanto al principio de proporcionalidad se puede decir que es la correcta disposición entre las cuotas, tasas o tarifas previstas en las leyes tributarias y la capacidad económica de los sujetos pasivos por ellas gravados.

El principio de Proporcionalidad significa que los contribuyentes deben contribuir a los gastos públicos en función de sus respectivas capacidades económicas, aportando a la Hacienda Pública local una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, esto implica, que los gravámenes se fijan

en las leyes de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, de manera tal que los contribuyentes que obtengan mayores ingresos tributen en forma cualitativamente superior a los de menos ingresos, por lo que de manera real la ley lo obligue a aportar al Fisco una parte razonable de sus percepciones gravables.

En virtud de lo anterior los únicos tributos que se ajustan a este Principio son los que se determinan en base de tarifas progresivas, ya que dichas tarifas son precisamente las únicas que garantizan que a un ingreso superior corresponda, en términos cualitativos, una contribución mayor.

Por lo que en aquellos regímenes fiscales en los que se desea velar por la debida vigencia del principio que nos ocupa, se derogue toda existencia de impuestos a tasas o cuotas fijas, ya que estas implican que quienes más ganan contribuyan cuantitativamente en mayor volumen que los que menos ganan, pero sufriendo ambos tipos de contribuyentes idéntica afectación patrimonial.

Cosa que desde luego no sucede cuando se establecen tarifas porcentuales progresivas, como es el caso, para citar un ejemplo: El sistema tributario local se inspirará en criterios de progresividad".Aun cuando existen algunos impuestos basados en tasas que impactan significativamente a los contribuyentes tal es el caso de la tasa fija establecida en el pago de la tenencia vehicular que se paga en el Distrito Federal. (Los contribuyentes pagan de acuerdo al número de cilindros del motor de sus vehículos, (4, 6 y 8) independientemente de la marca, costo y modelo del vehículo).

E. El mandato sólo a través de una ley. El mandato constitucional establece la exigencia de que las contribuciones solamente se pueden imponer por medio de una ley. Esta disposición se reduce al principio de legalidad en materia tributaria. Encontramos que también un reforzamiento de esta

característica en el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, que garantiza que nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

1.4. INEFICIENCIA E INEQUIDADES TRIBUTARIAS, DESDE EL PUNTO DE VISTA CONCEPTUAL.

Para realizar este inciso, creemos oportuno, en primer término hacer una referencia conceptual sobre lo que significan las palabras ineficiencia e inequidad, así tenemos que:

a) Ineficiencia. “Sin eficiencia. Falta de capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado”.¹²

b) Inequidad. “Falta de equidad”.¹³ En tanto que la equidad es un “...atributo de la justicia, que cumple la función de corregir y enmendar el derecho escrito, restringiendo una vez la generalidad de la ley y otras extendiéndose para suplir sus deficiencias, con el objeto de atenuar el rigor de la misma”¹⁴

Sobre lo anterior, tenemos que desde una perspectiva doctrinaria no existe una ineficiencia ni tampoco una inequidad tributaria, por las siguientes razones:

La eficiencia del Derecho depende de la exacta observancia y aplicación que de él haga el Estado y de que éste ajuste su actividad a lo ordenado por la

¹² REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española, Tomo 4, 22ª edición*, Editorial Escalpe, Madrid, España, 2001, p. 586.

¹³ PALOMAR DE MIGUEL, Juan, *Diccionario para Juristas, Tomo I, A-I*, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 822.

¹⁴ PINA, Rafael de y Rafael de Pina Vara, *Diccionario de Derecho*, 30ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 270.

ley. Las disposiciones financieras tienen su única fuente y su exclusivo título en la ley.

“Dado que el Derecho no debe ser incumplido por los particulares, ni por las propias autoridades, el Estado tiene la obligación de controlar su eficaz cumplimiento, no basta con que la ley sea obligatoria, es necesario además que el Estado exija su cumplimiento. Las leyes financieras se enmarcan dentro de este contexto. Son obligatorias para los gobernados y para el propio Estado”.¹⁵

No es suficiente con aceptar que la soberanía política es la fuente de donde emana el fenómeno financiero, será necesario además dar forma jurídica a la totalidad del tráfico financiero entre particulares y el Estado, la concreción del fenómeno financiero en leyes y en principio de Derecho será una cuestión absolutamente necesaria.

Recordemos también que el impuesto es un acto de soberanía gobernado por decisiones de Derecho Público. El Estado actúa, en materia impositiva, como autoridad revestida de un poder soberano y coactivo que ejerce sobre una comunidad social que tiene intereses y necesidades comunes, y asume la obligación de atenderlas.

De lo expuesto con anterioridad, tenemos que para la doctrina el tributo no puede tener una característica de ineficiencia, toda vez que: “El impuesto aparece como el más importante de los créditos públicos y fortalece la actuación financiera del Estado, necesario para el mantenimiento de la vida social y política. Es así como el Estado recibe una participación de la riqueza social”.¹⁶

Por lo que respecta, a la inequidad la doctrina se pronuncia en el sentido de que no debe existir tal en materia tributaria, toda vez que tal y como lo señalamos en el inciso anterior, la equidad es una de las características principales de la

¹⁵ CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, *Op. cit.* p. 187.

¹⁶ QUINTANA VALTIERRA, Jesús y Jorge Rojas Yáñez, *Op. cit.* p. 81.

tributación. Además, la posición doctrinaria respecto a la equidad tributaria se ve asistida por el contenido de la fracción IV del artículo 31 constitucional, en donde se manifiesta que para la validez constitucional de un impuesto se requiere la satisfacción de tres requisitos fundamentales, a saber: primero, que sea proporcional; segundo, que sea equitativo y, tercero, que se destine al pago de los gastos públicos. Si falta alguno de tales requisitos, necesariamente el tributo será contrario a lo estatuido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que ésta no concede una facultad omnímoda para establecer las exacciones que a juicio del Estado fueren convenientes, sino una facultad limitada precisamente por esos tres requisitos.

Ahora bien, para no volver a ser reiterativos en cuanto a las posturas doctrinales respecto a la trascendencia tributaria que le dan a la figura de la equidad, haremos en esta ocasión una breve referencia al respecto; así entonces, la equidad tributaria significa que el impacto del gravamen sea el mismo para todas las personas físicas y morales que están colocadas en la misma circunstancia contributiva, esto es que si se realizan iguales actos, tienen similares bienes o riqueza, deben tratados en igualdad de condiciones, en cuanto al deber de aportar una parte de su capital para cubrir el gasto público, y que esa equidad sea general, uniforme, justa y apegada a la legalidad, tratando igual a los iguales, y desigual a los desiguales, desde el punto de vista económico.

Así entonces, la equidad entraña el imperativo de que todos los miembros integrantes de una colectividad deben contribuir para los gastos públicos del Estado, pero como dentro de dicha colectividad existen y operan diferentes situaciones económicas, la legislación las debe normar diversamente.

1.5. DERECHOS, PRODUCTOS, APROVECHAMIENTOS Y LAS CONTRIBUCIONES DE MEJORAS.

Otra fuente de ingresos propios de la Hacienda local la constituyen los **INGRESOS NO TRIBUTARIOS**.- Son aquellos que el Gobierno obtiene como contraprestación a un servicio público (**DERECHOS**), del pago por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado (**PRODUCTOS**), del pago de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas (**CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS**), los cuales mencionaremos brevemente a continuación:

1.5.1 DERECHOS.

Son las contribuciones establecidas en la ley por servicios que presta el estado en sus funciones de derecho público, a las personas que los solicitan.

Por lo tanto, corresponden a los ingresos del gobierno del Distrito Federal provenientes de los pagos realizados por los causantes como contraprestación por los servicios que reciben del poder público en los términos y condiciones contenidas en el Código Financiero del Distrito Federal.

Entre los más importantes podemos nombrar los siguientes: los Derechos por la prestación de servicios por el suministro de Agua y los Derechos por los servicios de control vehicular

Aun cuando el artículo 3ª del Código Fiscal de la Federación define los derechos como contraprestaciones establecidas por el Poder Público en pago de un servicio, la palabra contraprestación no debe entenderse en sentido de derecho privado de manera que corresponda exactamente al valor del servicio, y por ello sería preferible que se dejara de usar la palabra contraprestaciones, pues los

servicios públicos que presta el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares, y es accidental si éstos reciben o no beneficios de orden individual.

El Estado no se constituye en una empresa privada que ofrezca al público sus servicios por un precio comercial con base exclusiva en los costos de producción. Por el contrario, los derechos constituyen un tributo impuesto autoritariamente por el Estado a los particulares que utilizan un servicio público; y están comprendidos en la fracción IV del artículo 31 constitucional.

Es verdad que la proporcionalidad y equidad de los derechos no es la misma que la proporcionalidad y equidad de los impuestos; pero no es exacto que la proporcionalidad y equidad de aquéllos consista precisamente en la igualdad o equivalencia entre el costo del servicio prestado a cada particular y la cantidad que se paga por él.

La materia de derechos no puede sujetarse al estricto criterio de la equivalencia rigurosa; y por ello se habla de lo que el particular debe pagar por ellos corresponda aproximadamente al costo del servicio prestado, de la adecuada proporción entre el servicio público y la cuantía del derecho y de una razonable o prudente o discreta proporcionalidad entre ambos términos.

Este criterio permite al Estado fijar el importe de los diversos aspectos y circunstancias especiales, tomando en cuenta el valor de las oficinas, instalaciones, equipo, pago de personal y demás gastos que origina la prestación del servicio en sus diversos tipos, sin sujeción matemática a un supuesto costo individual, abstracto e igual para todos; sino también el citado criterio permite al Estado fijar el importe de los derechos teniendo en consideración fines extra fiscales, como sería provocar un aumento o procurar una disminución en el servicio que se va a prestar.

Ahora bien, el costo supone un criterio puramente matemático, pero no jurídico, pues para fijar individualmente el monto de un derecho debe tomarse en

cuenta que éste debe ser proporcional y equitativo de conformidad con lo dispuesto por el artículo 31 constitucional, fracción IV.

La SCJN ha establecido que los criterios de proporcionalidad y equidad que existen para los impuestos no son aplicables a los derechos, cuya naturaleza es distinta a la de aquéllos y que reclama, por tanto, un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad.

1.5.2. PRODUCTOS.

Son los ingresos que percibe el Gobierno del Distrito Federal por los servicios que presta en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento, enajenación de bienes de dominio privado, o explotación de sus bienes patrimoniales de dominio privado ya sean materiales, financieras o de otra índole.

Entre los más importantes podemos nombrar los siguientes: Por la prestación de servicios que corresponden a funciones de Derecho Privado: Policía Auxiliar y Policía Bancaria e Industrial.

En México es bastante común que los Municipios obtengan productos como consecuencia del arrendamiento y explotación de bienes propios, ocupación de la vía pública con materiales para construcción y escombros, uso de la vía pública con vehículos, en forma de horas o en exclusiva, para sitios de automóviles, cajones de estacionamiento, cuotas de panteones municipales, corrales para el abasto, recolección de basura de empresas comerciales e industriales, explotación de la basura en plantas ad-hoc, etc.

Los productos, al no ser contribuciones, escapan a la actual disposición del Art. 115 Constitucional que atribuye a las Legislaturas de los Estados el poder fiscal municipal.

1.5.3. APROVECHAMIENTOS.

Son ingresos ordinarios provenientes de las actividades de derecho público que realiza el Gobierno del Distrito Federal, y que recibe en forma de multas administrativas, recuperación de Impuestos Federales, multas, o como cualquier ingreso no clasificable, como Donativos, contribución de mejoras, Multas de tránsito, pero que provienen de sus fuentes normales u ordinarias de ingresos.

1.5.4. LAS CONTRIBUCIONES DE MEJORAS.

Son de carácter predominantemente municipal, constituyen uno de los medios de financiamiento más adecuado de ciertas obras municipales. Originalmente usados en el Distrito Federal, ahora son también utilizados en casi todos los municipios de los diversos Estados de la República mexicana.

Comprende obras públicas, tales como apertura de calles y avenidas, ensanchamiento de las mismas, introducción de servicios de alumbrado público, agua, drenaje, alcantarillado, pavimentación de vías públicas, construcción de cordones de banquetas y las banquetas mismas, etc., debe reconocerse el poder fiscal a favor del Gobierno del Distrito Federal y los Municipios para que ellos mismos tengan la facultad de establecer y recaudar este tipo de contribuciones.

De acuerdo con fórmulas matemáticas se determinan en forma proporcional y equitativa el monto del gravamen de acuerdo con el beneficio específico de cada

predio, por lo que "se satisfacen los requisitos consagrados en el invocado artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal".¹⁷

"El impuesto lo deben cubrir los propietarios o poseedores de predios ubicados dentro de las áreas de imposición, en proporción directa al costo de las obras ejecutadas o por ejecutar, en relación con el área y ubicación de los inmuebles afectados,

Asimismo se ha sostenido por la SCJN que la contribución de mejora (impuesto para obras de planificación) existente en el Distrito Federal no contraría los principios de proporcionalidad y equidad por la circunstancia de que no se causa sobre todos los predios del D. F., sino solamente sobre los predios beneficiados por la obra pública en una zona determinada en virtud de que existen algunas obras (como la construcción de un mercado) que solamente benefician en forma directa a una zona reducida.¹⁸

En resumen, los tributos tienen que estar contenidos en Ley, tener un objeto imponible, ser de carácter general, con la característica de ser obligatorios para todos aquellos que se ubiquen dentro de las situaciones jurídicas o de hecho relativas a su causación.

También los tributos deben observar los principios de proporcionalidad y equidad tributaria y su destino necesariamente será el satisfacer las necesidades del gasto público, pueden ser Federales o Locales en atención al carácter de la autoridad que los va a cobrar, con la salvedad de que existan acuerdos de colaboración administrativa, donde las autoridades fiscales locales ejercen facultades federales, respecto de su fiscalización, administración y recaudación.

¹⁷ Informe a la SCJN, 1971, Presidencia, pp. 303-304, A. en R. 5465/57, Carlos Belina

¹⁸ Informe a la SCJN, 1ª parte, pp. 278-279. A. en R. 1378/49, Jesús Coria Maldonado.

CAPÍTULO 2

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA ACTUAL (1997-2006)

2.I. CAMBIOS DE GOBIERNO.

En este inciso se hará referencia a la política tributaria que se instrumentó en el Distrito Federal durante el periodo comprendido entre 1997 al 2006, no dejando de lado que a finales del ejercicio fiscal correspondiente a 1997, pierde el poder en el Distrito Federal el Partido Revolucionario Institucional (PRI); estando como regente de la ciudad Oscar Espinosa Villareal, a partir de 1997 se dan las primeras elecciones democráticas para elegir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, las cuales fueron ganadas por el Partido de la Revolución Democrática, (PRD), cuyo candidato fue Cuauhtemoc Cárdenas Solórzano, el cual tomó posesión el 5 de diciembre de 1997, (fue jefe de gobierno solo 2 años, sustituyéndolo Rosario Robles Berlanga), posteriormente, en el año 2000, nuevamente gana las elecciones para jefe de gobierno, el Partido de la Revolución Democrática, (PRD), cuyo candidato fué Andrés Manuel López Obrador, quien tomó posesión el 5 de diciembre de ese mismo año, (durando en el cargo 5 años sustituyéndolo Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez).

Así entonces, es menester resaltar lo siguiente: En sólo 10 años el Distrito Federal ha tenido 5 Jefes de Gobierno, todos del Partido de la Revolución Democrática, que a la fecha han promediado 2 años de gestión cada uno, tiempo insuficiente a mi parecer para dar continuidad verdadera a los programas de gobierno.

a) EJERCICIO PRESUPUESTAL DE 1997. (Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal-1997). En congruencia con lo establecido en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal correspondiente al ejercicio presupuestal de 1997, la política de ingresos del entonces Departamento

del Distrito Federal se orientó a incrementar la base de contribuyentes, mejorar la distribución de las cargas fiscales entre las familias y empresas de la ciudad, promover una administración tributaria más eficiente y productiva, intensificar las acciones de fiscalización y control de las obligaciones fiscales y otorgar estímulos temporales y específicos a determinados grupos de contribuyentes.

Para el alcance de estos objetivos, se emprendieron, entre otras, las siguientes medidas:

- La actualización de las cuotas y tarifas de las contribuciones en un 19%;
- La actualización de la base de contribuyentes (mediante actividades de detección de predios omisos e instalación de unidades móviles de empadronamiento);
- El combate a las conductas de evasión y elusión fiscal a través de notificaciones, requerimientos, cartas invitación y el desarrollo de acciones de revisión e inspección de las contribuciones locales;
- La aplicación de una menor carga fiscal para los estratos de la población de menores ingresos;
- La exención y descuentos en recargos a determinados grupos de contribuyentes;
- La ampliación de horarios en las oficinas recaudadoras de la Tesorería;
- La diversificación de puntos de cobro, mediante la instalación de cajas recaudadoras en 37 puntos periféricos: 12 receptorías móviles y 25 puntos temporales de recaudación. Estos puntos de recaudación fueron adicionales a las 21 administraciones tributarias y las 19 administraciones auxiliares;
- La inclusión de 4 instituciones bancarias para el cobro del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; y

- La recepción de pagos con tarjeta de crédito a partir del mes de mayo en las oficinas recaudadoras de la Tesorería del Distrito Federal

b) EJERCICIO PRESUPUESTAL DE 1998. (Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal-1998). En congruencia con lo establecido en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal correspondiente al ejercicio presupuestal de 1998, la política fiscal se orientó a generar los recursos necesarios que permitieran atender las demandas de la ciudadanía en materia de seguridad pública, justicia, medio ambiente, salud, transporte público y agua potable y drenaje.

En dicho año, el Gobierno del Distrito Federal, se propuso alcanzar, entre otros, los siguientes objetivos en materia de ingresos:

- Aumentar la capacidad financiera del Gobierno del Distrito Federal, a través del fortalecimiento de sus ingresos propios.
- Mejorar la recaudación mediante la actualización, depuración y ampliación de los padrones de contribuyentes, más que por el incremento en las cargas fiscales.
- Actualizar las cuotas y tarifas de las contribuciones de acuerdo con la inflación histórica observada en el periodo de noviembre de 1996 a noviembre de 1997.
- Implementar programas especiales de recaudación en las Administraciones Tributarias para el seguimiento de requerimientos masivos a contribuyentes con adeudos u omisiones de pago; instrumentación para la recuperación de créditos fiscales importantes de contribuyentes que no han sido requeridos; y la actualización y empadronamiento de causantes omisos.

- Aplicar tarifas diferenciadas en el consumo de agua potable y en el pago del impuesto predial, con el objetivo de apoyar el poder adquisitivo de la población de escasos recursos.
- Mantener los precios y tarifas en el servicio de transporte público en la Ciudad como parte de la estrategia del Gobierno del Distrito Federal para apoyar el poder adquisitivo del salario.
- Avanzar en la modernización de sistemas de control y registro de la recaudación, a través de la incorporación de un sistema para declaraciones de contribuyentes autodeterminados del impuesto; implantación de un sistema para el cobro de multas de verificación extemporánea y reforzamiento de los servicios de atención al público para el pago de contribuciones y beneficios fiscales en múltiples entrevistas.
- Intensificar las acciones de fiscalización y de control de obligaciones para disminuir las conductas de evasión y elusión fiscales.
- De los procesos de verificación del cumplimiento de obligaciones fiscales de contribuyentes identificados como proveedores del Gobierno del Distrito Federal, se obtuvo una recaudación de 588.8 miles de pesos, correspondiente a 41 contribuyentes. *(Cabe aclarar, que esta cifra, así como está, fué proporcionada por la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal del ejercicio fiscal 1998).*

c) EJERCICIO PRESUPUESTAL DE 1999. (Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal-1999). Conforme al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 1998-2000, para el ejercicio fiscal de 1999, la política de ingresos del Gobierno del Distrito Federal se orientó a lograr un financiamiento sano a fin de garantizar la funcionalidad del Gobierno de la Ciudad de México y atender las necesidades de obras y servicios públicos que la sociedad demanda. Para el alcance de este propósito las estrategias y líneas de acción se basaron en las siguientes premisas:

- No incrementar, ni crear nuevos impuestos, ni modificar las tasas de los existentes proponiendo sólo la actualización del 17.5% de las cuotas y tarifas de las contribuciones, a fin de re expresar el valor de algunas contribuciones por el efecto de la inflación y evitar su rezago respecto al costo de los servicios prestados. Artículo 31 del Código Financiero del Distrito Federal.
- Establecer un esquema fiscal orientado a incentivar la inversión productiva para coadyuvar en la promoción del crecimiento económico e impulsar el desarrollo social a través de *programas de incentivos fiscales y facilidades administrativas*.
- Incorporar nuevos contribuyentes al padrón fiscal del Distrito Federal, a fin de aumentar el universo de los mismos.
- Modernizar la administración tributaria considerando que el Gobierno de la Ciudad depende en gran medida de la recaudación de las contribuciones locales, por lo que se mantuvo un decidido esfuerzo para modernizar los sistemas de cobro y del sistema catastral, así como de la plataforma informática.
- Combatir la evasión y elusión fiscal, como una acción de correspondencia a los contribuyentes cumplidos, siendo una tarea importante en este proceso las actividades que durante el año se *llevaron a cabo en el intercambio con organismos públicos y descentralizados*.
- Redistribuir la carga tributaria entre un mayor número de contribuyentes, para cumplir con los principios constitucionales de equidad y proporcionalidad, así como el establecimiento de un esquema tributario progresivo en función de la capacidad contributiva.
- Proponer se pacten mayores atribuciones en materia del Acuerdo de Colaboración Administrativa para complementar las medidas administrativas, y de fiscalización y recaudación coactiva de los ingresos federales coordinados.

- Evaluar el esquema de distribución de las participaciones en ingresos federales, ya que los ingresos que recibe el Gobierno del Distrito Federal por este concepto se han visto disminuidos drásticamente desde 1991 por el impacto de la variable de población, que otorga el mismo peso a los criterios redistributivos que a los resarcitorios, a pesar de que el sistema de participaciones nació para resarcir a las entidades federativas los impuestos y derechos que dejarían de percibir al coordinarse fiscalmente con la Federación.
 - El inconformarse ante las instancias federales correspondientes respecto de la restricción presupuestal que el Gobierno del Distrito Federal enfrentó al haber sido eliminado sin fundamento alguno del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, lo que representó dejar de percibir 787,000.00 miles de pesos en el ejercicio fiscal que se informa. *(Cabe aclarar, que esta cifra, así como está, fué proporcionada por la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal del ejercicio fiscal 1999).*
- El pugnar para que el Distrito Federal sea considerado en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social con los recursos destinados a los programas y funciones descentralizados por la Federación, fondo cuya filosofía consiste en beneficiar directamente a aquellos sectores de la población en condiciones de rezago social y extrema pobreza.
- En materia de precios y tarifas de los organismos públicos, el Gobierno del Distrito Federal se comprometió a mantener las tarifas, principalmente de los servicios del transporte público que coordina, y absorber el costo que implica el continuar manteniendo el subsidio a efecto de no deteriorar el poder adquisitivo de los habitantes de la Ciudad.
- La política de deuda se planteó como un objetivo central, al considerar al crédito como un complemento de las fuentes fiscales, por lo que se orientó a garantizar la contratación de créditos en mejores condiciones

de plazo y costo del dinero; la continuidad de los compromisos multi anuales. Ajustar el uso del crédito al límite del endeudamiento neto establecido en las leyes; y, buscar oportunidades para mejorar el perfil de la deuda y su servicio, al ponerse en marcha un programa de reestructuración de pasivos, cuyo objetivo fue el de contribuir al equilibrio de las finanzas públicas.

d) EJERCICIO PRESUPUESTAL DE 2000. (Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal-2000). En congruencia con el Programa de Desarrollo del Distrito Federal 1998-2000, para el ejercicio fiscal 2000, la Política de Ingresos del Gobierno del Distrito Federal se orientó a lograr la viabilidad financiera a fin de garantizar la funcionalidad del Gobierno de la Ciudad y atender en forma eficaz y eficiente los servicios públicos que la sociedad demanda. Para alcanzar este propósito las estrategias y líneas de acción se basaron en las siguientes premisas:

- La prestación de servicios públicos y la obtención de recursos, se sustentó en el concepto “el que paga manda”, siendo los contribuyentes de la Ciudad de México.
- No se consideró la generación de ingresos por la vía de la creación de gravámenes ni el incremento de las tasas existentes, sino únicamente la aplicación del mecanismo de actualización de cuotas y tarifas en 14.1% conforme al artículo 31 del Código Financiero del Distrito Federal, con el fin de compensar el efecto inflacionario y evitar su rezago respecto al costo de los servicios prestados.
- La actualización de cuotas y tarifas fue diferenciada para el impuesto predial y los derechos por el uso, suministro y aprovechamiento de agua, con el objeto de apoyar a los sectores de menores recursos económicos.
- Se estableció un esquema de programas de incentivos fiscales y facilidades administrativas, orientado a incentivar la inversión

productiva para coadyuvar en la promoción del crecimiento económico e impulsar el desarrollo social.

- Ampliación de la base gravable de contribuyentes mediante la actualización de padrones fiscales, a través de la depuración e incorporación de nuevos contribuyentes, complementado con acciones de intercambio de información con otros organismos públicos y privados.
- Consolidación del Sistema Cartográfico Catastral del Distrito federal a fin de ampliar la base de contribuyentes del impuesto predial y coadyuvar en la instrumentación del Programa de actualización de Valores Catastrales.
- Modernización de la administración tributaria considerando que el Gobierno de la Ciudad depende en gran medida de ingresos propios, por lo que se mantuvo un decidido esfuerzo para modernizar los sistemas informáticos y administrativos de cobro y de control de contribuciones.
- Combate a la evasión y elusión fiscal, fortaleciendo el programa de fiscalización orientado a detectar a contribuyentes que evaden total o parcialmente el pago de las contribuciones tanto locales como federales, a través del intercambio de información con unidades administrativas y órganos desconcentrados del Gobierno del Distrito Federal.
- Redistribuir la carga tributaria entre un mayor número de contribuyentes, para cumplir con los principios constitucionales de equidad y proporcionalidad, así como el establecimiento de un esquema tributario progresivo en función de la capacidad contributiva.
- Proponer que se pacten mayores atribuciones en materia del Acuerdo de Colaboración Administrativa para complementar las medidas administrativas de fiscalización y recaudación coactiva de los ingresos federales coordinados.

- Evaluación del esquema de distribución de las participaciones en ingresos federales, ya que los ingresos que percibe el Gobierno del Distrito Federal por este concepto han disminuido drásticamente desde 1991 por el impacto de la variable población, que otorga el mismo peso a los criterios redistributivos que a los resarcitorios, a pesar de que el sistema de participación nació para resarcir a las entidades federativas de los impuestos y derechos que dejaron de percibir al coordinarse fiscalmente con la Federación.
- Inconformidad ante las instancias federales correspondientes por la restricción presupuestal que el Gobierno del Distrito Federal enfrentó al haber sido excluido del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.
- Pugnar porque el Distrito Federal sea considerado en el Fondo de Aportaciones para la infraestructura social, a fin de incrementar los recursos destinados a programas y funciones descentralizadas por la Federación, cuyo propósito es beneficiar directamente a aquellos sectores de la población en condiciones de rezago social y extrema pobreza.
- En materia de precios y tarifas de los organismos públicos, el Gobierno del Distrito Federal mantuvo las tarifas, principalmente en los servicios del transporte público que coordina, y absorbió el costo que implicó continuar manteniendo el subsidio para no deteriorar el poder adquisitivo de los habitantes de la Ciudad de México.
- La política de endeudamiento fijada por el Gobierno del Distrito Federal contribuyó a mantener la estabilidad de las finanzas locales, dando al financiamiento un carácter complementario a sus ingresos fiscales, por lo que se orientó a garantizar la contratación de créditos en mejores condiciones de plazo y costo del dinero; la continuidad de los compromisos multi anuales; ajustó el uso del crédito del límite del endeudamiento neto establecido en las leyes; y, buscó oportunidades para mejorar el perfil de la deuda y su servicio, al poner en marcha un

programa de reestructuración de pasivos, cuyo objetivo fue el de contribuir a mantener la estabilidad de las finanzas públicas.

e) EJERCICIO PRESUPUESTAL DE 2001. (Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal-2001). La política de ingresos del Gobierno del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2001, se orientó en la búsqueda del fortalecimiento de las fuentes permanentes de ingresos a fin de garantizar su funcionalidad y para contar con recursos financieros suficientes que le permitan atender las necesidades de servicios públicos que demandan los habitantes del Distrito Federal; para ello, orientó sus líneas de acción en las siguientes directrices:

- Redistribuir equitativamente las cargas fiscales entre los diferentes grupos sociales, a efecto de fortalecer el carácter progresivo del sistema tributario local y eliminar las distorsiones que existen en el pago de las diversas contribuciones.
- Buscar mayores recursos para el financiamiento de planes y políticas de desarrollo social, sin aumentos en las cargas impositivas, ni en la creación de nuevas, sino en un programa firme de anticorrupción.
- Transparentar los actos de gobierno como un objetivo fundamental de la nueva administración. Para tal efecto, a través de la página de Internet del Gobierno del Distrito Federal, se puso a disposición de la ciudadanía información puntual y precisa de los ingresos, su uso y destino.
- Reducir la evasión y elusión tributaria a través del fortalecimiento del programa de fiscalización y del mejoramiento de los canales de atención a los contribuyentes.

- Aplicar el mecanismo de actualización de cuotas y tarifas dispuesto por el artículo 31 del Código Financiero del Distrito Federal, sin que esto signifique un incremento real de las tarifas o cuotas.
- Modernizar la recaudación aprovechando el desarrollo de los medios electrónicos y el sistema bancario, minimizando la comisión de actos ilícitos como el marcaje múltiple de cajas, certificaciones de pagos apócrifas, modificación del padrón fiscal, desvío de cheques y de efectivo, mal manejo de órdenes valoradas y de cobro, reedición de cintas auditoras y la manipulación de información sobre adeudos, entre otros.
- Modernizar el catastro, mediante la actualización de la base cartográfica del Distrito Federal, como un recurso para la identificación de nuevos asentamientos urbanos, el abatimiento de rezagos en la actualización de la información catastral, y la detección de omisiones y errores en las autodeterminaciones del Impuesto Predial.
- Actualizar, depurar y modernizar los padrones con el propósito de mejorar y ampliar la base de contribuyentes, mediante programas como la verificación de campo y cruces de información con instituciones públicas y privadas. Destaca particularmente el Programa de Reemplacamiento del parque vehicular del Distrito Federal.
- Impulsar, en el marco del sistema de coordinación fiscal, una vigilancia exhaustiva de los recursos que el Distrito Federal tiene derecho a recibir por parte de la Federación.

f) EJERCICIO PRESUPUESTAL DE 2002. (Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal-2002). Para el ejercicio fiscal 2002, la política de ingresos del Gobierno del Distrito Federal estuvo orientada a la obtención de mayores recursos que permitieran financiar políticas de desarrollo socio-económico, para lo cual se *buscó incrementar la base de contribuyentes*, promover una administración tributaria más eficiente y productiva e intensificar las acciones de fiscalización y control de las obligaciones fiscales, así como la promoción de una cultura fiscal más participativa, a través de acciones específicas que incidieron en una mayor proporcionalidad y equidad en la distribución de las cargas fiscales. Para mejorar la captación de recursos propios se llevaron a cabo las siguientes acciones:

- Incorporación de nuevos contribuyentes al padrón fiscal del Distrito Federal, a fin de incrementar el universo de los mismos, a través de diversos programas de actualización, depuración y modernización de padrones y de esta manera tener un mejor control de obligaciones y por ende optimizar la cobranza coactiva.
- Acciones específicas para el combate a la corrupción a través de medidas punitivas y correctivas, que previenen y corrigen dicha problemática, y además fortalecen la confianza de los contribuyentes hacia la autoridad, así como la seguridad jurídica de los pagos que éstos realizaron.
- Combate a la evasión y elusión fiscal, mediante acciones eficaces y eficientes de fiscalización y programas de ejecución fiscal, siendo una acción importante en este proceso el intercambio de información con diversos organismos públicos.
- Recuperación y regularización de la cartera vencida del Gobierno del Distrito Federal, a través de programas que brindaron estímulos fiscales a los contribuyentes que regularizaron su situación con la hacienda local.

- Realización de un mayor número de eventos de orientación masiva, para apoyar a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.
- Actualización de cuotas y tarifas de las contribuciones conforme a lo dispuesto por el artículo 31 del Código Financiero del Distrito Federal, sin que lo anterior conllevara a un incremento real de las mismas, en congruencia con la política de gobierno.
- Modernización de los procesos de recaudación aprovechando el desarrollo de los medios electrónicos e informáticos, a fin de evitar la comisión de actos ilícitos que atentaran contra la hacienda pública local.
- Incremento de centros para el pago de contribuciones, así como la ampliación de los horarios de atención a contribuyentes, mediante servicios bancarios e Internet.
- Durante este ejercicio las autoridades capitalinas pretendieron continuar apoyando el poder adquisitivo de los contribuyentes de la Ciudad de México, mediante el manejo de una política tributaria que no considerara nuevas cargas impositivas, ya que sólo se actualizarían las cuotas y tarifas de las contribuciones conforme a la inflación prevista y se proseguiría con el otorgamiento de reducciones fiscales y apoyos a los sectores menos favorecidos de la sociedad.
- Se concluyó el Programa de Reemplazamiento del Parque Vehicular del Distrito Federal, incorporando al servicio público de transporte y carga, lo que contribuiría a combatir la defraudación vehicular y el robo de vehículos, al crear un registro actualizado y confiable.
- Se puso en marcha un programa de modernización del sistema catastral que actualizará las características catastrales de los inmuebles, lo cual contribuiría a disminuir la evasión y elusión en el pago del impuesto predial.

- Se estableció programas de actualización y depuración de los padrones fiscales, particularmente por derechos de agua e impuestos sobre nóminas.
- Se fortaleció los canales de atención a los contribuyentes en las unidades recaudadoras y en las visitas de fiscalización de tal manera que los ciudadanos pudieran cumplir con sus obligaciones fiscales de una manera sencilla y expedita.
- Se llevaron a cabo acciones de control interno para mejorar el registro y la captación de ingresos por concepto de derechos por servicios de control vehicular.
- Se instrumentó un programa permanente para elevar la presencia fiscal en las áreas de ejecución fiscal, mediante acciones coordinadas entre la Procuraduría Fiscal y las Subtesorerías de Administración Tributaria y Fiscalización, con el propósito de reducir adeudos, créditos fiscales y recursos administrativos interpuestos en contra de la acción de la autoridad fiscal.

g) EJERCICIO PRESUPUESTAL DE 2003. (Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal-2003). El Gobierno del Distrito Federal orientó su política de ingresos para el ejercicio fiscal 2003 a la obtención de mayores recursos, a través de acciones específicas que no sólo permitieron atender las principales demandas de la población, sino que además mejoraron la equidad en la distribución de las cargas fiscales. Principalmente, se continuó con el firme combate a la corrupción, la modernización de la Tesorería y el abatimiento de la evasión y elusión fiscales.

Lo anterior incidió directamente en el fortalecimiento de los ingresos propios, derivado de la ampliación de la base de contribuyentes, mayor control de los ingresos y mejor servicio y atención a los contribuyentes; asimismo, se mantuvo como estrategia de difusión y presencia fiscal el uso de distintos medios de comunicación. Paralelamente, se ejecutaron medidas tanto preventivas como

correctivas que reforzaron la confianza de los contribuyentes hacia la autoridad fiscal, así como la seguridad jurídica de los pagos efectuados. Dentro de las principales acciones a destacar están:

I.-Modernización de la Tesorería (Más bien se podría decir que es la ampliación de opciones de pago, esto no es modernizar).

- A fin de mejorar el servicio y la atención a los contribuyentes, se ampliaron las opciones de pago a tres cadenas de Tiendas Comerciales, que cuentan con 76 sucursales, con ello se brindó la posibilidad de efectuar pagos todos los días del año y de 8:00 a.m. a 10:00 p.m.
- Consolidación e introducción de nuevos conceptos a través del Formato Universal de la Tesorería (FUT), permitiendo pagos tanto vigentes como vencidos, hasta por 75 conceptos de ingresos.
- Para coordinar y controlar la atención de los servicios ofrecidos a los contribuyentes a través de Internet, se desarrolló un sistema que brinda una solución integral y personalizada y que opera sobre un menú de servicios definidos y automatizados.

II.-Abatimiento de la evasión y elusión fiscal

- El gobierno de la Ciudad celebró Convenios de Colaboración con el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esto permitió el intercambio de información y facilitó la detección de omisos y el cobro coactivo de créditos fiscales.
- Se realizaron trabajos de campo para actualizar, depurar y modernizar los padrones.

Por otra parte, conviene subrayar que se continuó con la política de no incrementar las cuotas o tarifas de las contribuciones, sólo se actualizaron conforme a lo dispuesto por el artículo 31 del Código Financiero del Distrito Federal, a fin de resarcir el efecto inflacionario; es decir, sin incrementos en términos reales.

Durante el ejercicio fiscal 2003, la administración de Gobierno del Distrito Federal instrumentó una serie de acciones de fiscalización y verificación de campo, a fin de detectar diferencias entre lo registrado en las bases de datos del Gobierno y la situación real de los contribuyentes, destacan dentro de estas acciones:

- La verificación en campo de las características catastrales de predios de contribuyentes ubicados en zonas de alto valor de la Ciudad de México, identificando de esta manera a aquellos que evaden total o parcialmente sus obligaciones fiscales, para su actualización o incorporación en los padrones fiscal y catastral.
- La detección en campo de diferencias considerables en las características catastrales de los inmuebles de la Ciudad de México, así como la localización de contribuyentes que incumplen en el pago de diversas contribuciones.
- Las acciones de fiscalización mediante auditorías directas, visitas, domiciliarias, entre otras, en materia de contribuciones locales y federales, a través de las cuales se requirió a los contribuyentes para que demostraran el cumplimiento correcto de sus obligaciones fiscales.
- Acciones de difusión a través de los diversos medios de comunicación masiva, las cuales han tenido como finalidad sensibilizar a los contribuyentes sobre la importancia del pago de sus contribuciones, así como informarles acerca de las facilidades para el cumplimiento de las mismas.

Las anteriores acciones emprendidas derivaron en los siguientes resultados: (Fuente: Cuenta Pública 2003).

- Se obtuvieron recursos por 440,192 miles de pesos aproximadamente, como resultado de la visualización de 62,890 cuentas prediales en campo. *(Cabe aclarar, que esta cifra, así como está, fué proporcionada por la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal del ejercicio fiscal 2003).*
- Se dio seguimiento a la recuperación de diferencias del Impuesto predial, obteniéndose una recaudación aproximada de 11,966.5 miles de pesos correspondientes a 1,602 cuentas. *(Cabe aclarar, que esta cifra, así como está, fué proporcionada por la Cuenta Publica del Gobierno del Distrito Federal del ejercicio fiscal 2003).*
- De los procesos de verificación del cumplimiento de obligaciones fiscales de contribuyentes identificados como proveedores del Gobierno del Distrito Federal, se obtuvo una recaudación de 588.8 miles de pesos, correspondiente a 41 contribuyentes. *(Cabe aclarar, que esta cifra, así como está, fué proporcionada por la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal del ejercicio fiscal 2003).*
- Derivado de las acciones de fiscalización en el ejercicio fiscal 2003 se obtuvo una recaudación de 82,670.6 miles de pesos asociados a impuestos federales y 348,667.6 miles de pesos por concepto de contribuciones locales. *(Cabe aclarar, que esta cifra, así como está, fué proporcionada por la Cuenta Publica del Gobierno del Distrito Federal del ejercicio fiscal 2003).*

h) EJERCICIO PRESUPUESTAL DE 2004. (Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal-2004). Durante el ejercicio fiscal 2004, en materia de ingresos el Gobierno del Distrito Federal fundamentó sus líneas de acción en el

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006, lo que significó continuar con el fortalecimiento de las fuentes permanentes de sus ingresos. Así la ciudad contó con los recursos necesarios para atender las necesidades sociales de la población en materia de salud, educación y vivienda; para garantizar la creación y conservación de la infraestructura física; así como para brindar los servicios de seguridad pública y de procuración de justicia en el Distrito Federal.

- El Gobierno del Distrito Federal llevó a cabo diversas acciones de fiscalización y verificación de la situación fiscal de los contribuyentes, identificando omisiones y diferencias en el cumplimiento de las contribuciones que administra la Hacienda Pública del Distrito Federal. De igual manera, continuó con las actividades concernientes a la modernización administrativa, con la finalidad de fortalecer los ingresos públicos.
- Es importante señalar que, por cuarto año consecutivo, no se registraron incrementos en las tasas de impuestos, ni tampoco se crearon impuestos nuevos. De nueva cuenta se privilegió el mejorar la presencia fiscal del gobierno local entre los contribuyentes, al abatir los rezagos en el cobro de los créditos fiscales, estableciendo un mayor control en la administración de los padrones fiscales e introduciendo innovaciones administrativas para una mejor atención al contribuyente.
- De esta forma, se avanzó en la modernización de los sistemas de pagos de las distintas contribuciones, logrando mayores alternativas para su cumplimiento por parte de los contribuyentes. Así a cuatro años de innovaciones y mejoras administrativas en materia de recaudación, los distintos pagos de contribuciones locales pueden hacerse, además de las oficinas recaudadores del gobierno, en bancos, supermercados, con tarjeta de crédito o a través de Internet, permitiendo el pago de obligaciones fiscales vigentes y vencidas, garantizando absoluta certeza jurídica a los contribuyentes.

- De igual forma, los programas de actualización, depuración y modernización de los padrones fiscales, dieron lugar a un mejor control y seguimiento de las contribuciones, lo que dio como resultado que la hacienda pública local identifique con mayor precisión a los contribuyentes omisos o con diferencias en el pago de sus obligaciones fiscales, para así ejercer las acciones de fiscalización necesarias con el fin de garantizar el cumplimiento de las diversas contribuciones, combatiendo con ello la evasión y la elusión fiscal.
- Finalmente, se procuró el fortalecimiento y mejora de la atención a los contribuyentes en las oficinas recaudadoras, buscando siempre una mayor comodidad para los mismos, a través de la ampliación de los esquemas y horarios de servicio, mediante la creación de los Centros de Servicio de la Tesorería ubicados en centros comerciales, modificando la estructura de atención en las oficinas recaudadoras, lo que permitió agilizar los servicios proporcionados a la ciudadanía. En el mismo sentido, se dio seguimiento de manera automatizada a las quejas, demandas y solicitudes de los contribuyentes agilizando con esto la respuesta por parte de la hacienda pública local.

En relación con la presencia fiscal, las actividades desarrolladas durante el ejercicio fiscal 2004, fueron las siguientes:

- Fiscalización mediante auditoría directa, revisiones fiscales, así como visitas domiciliarias, tanto de contribuciones locales como federales coordinadas, a través de las cuales se verificó el correcto cumplimiento de dichas obligaciones fiscales.
- Revisión del cumplimiento de obligaciones fiscales de contribuyentes identificados como proveedores de dependencias, órganos desconcentrados y demás entidades de la Administración Pública del Distrito Federal.

- Recuperación de cheques devueltos por las instituciones bancarias mediante diversas gestiones.
- Atención y seguimiento, a través de un módulo especializado, de los requerimientos de obligaciones omitidas que se enviaron a las contribuyentes durante el año 2004.
- Identificación y recuperación de pagos efectuados por contribuyentes, derivados de actos de defraudación y/o corrupción.
- Desarrollo del Programa de Visualización 2004 para identificar omisiones y diferencias en la situación fiscal de los contribuyentes mediante trabajos en campo, promoviendo la regularización fiscal de contribuyentes.

i) EJERCICIO PRESUPUESTAL DE 2005. (Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal-2005). Durante el ejercicio fiscal 2005, el Gobierno del Distrito Federal fundamentó sus líneas de acción en materia de ingresos en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006, lo que significaba supuestamente con el fortalecimiento de las fuentes permanentes de sus ingresos; con ello, la Ciudad contaría con los recursos suficientes para atender las necesidades sociales de la población en materia de salud, educación y vivienda; para garantizar la creación y conservación de la infraestructura física; así como para brindar los servicios de seguridad pública y de procuración de Justicia en el Distrito Federal.

Asimismo, se implementaron acciones para fortalecer las fuentes permanentes de ingresos, tales como:

- Primeramente, se dieron facilidades a los contribuyentes para que efectuaran sus pagos, tales como la habilitación de diversos puntos de recaudación, con lo que se continuó con bancos, tiendas de autoservicio y departamentales y portales de internet, y adicionalmente

se implementaron los Centros de Servicio de la Tesorería, y se autorizaron los pagos a meses sin intereses.

- De igual manera, se crearon los mecanismos que permitieron mejorar el control de obligaciones, ya sea por medio de cruces de información que permiten informar con precisión a contribuyentes morosos o mediante cambios en la normatividad que garantizaría el interés de la hacienda pública local, y que otorgarían seguridad jurídica a los contribuyentes.

Otro aspecto a considerar sucedido durante este periodo, fue el que no se incrementaron las tasas de los impuestos, ni tampoco se crearon impuestos nuevos, con esto el Gobierno del Distrito Federal pretendía demostrar que no era necesario subir los impuestos para lograr recaudar más, aspecto que no se logró en la realidad, ya que, en efecto, las comparaciones entre lo recaudado en 2005 con años pasados, el margen de incremento en la recaudación fue mínimo, aún con la adopción de estas medidas que supuestamente optimizarían la captación de recursos económicos.

Así entonces, podemos resumir las acciones emprendidas durante el ejercicio fiscal de 2005, de la siguiente manera:

FACILIDADES	ACCIONES DE FISCALIZACIÓN Y COBRANZA COACTIVA
<ul style="list-style-type: none"> • Incorporación de diversos puntos de recaudación de pagos de contribuciones locales. • Instrumentación del programa para pagar el impuesto sobre Tenencia o Uso Vehicular y sus derechos asociados con tarjeta de crédito a 6 meses sin intereses en 6 instituciones bancarias. • Se implementó el Programa General de Regularización Fiscal, 	<ul style="list-style-type: none"> • Se incrementó de manera considerable el número de requerimientos fiscales para el cumplimiento de pago de los contribuyentes omisos. • Se realizó una depuración efectiva de las bases de datos y una estrategia de focalización de los requerimientos. • Se estableció un módulo especializado para atender a los

<p>que consistió en la reducción de los accesorios, siempre y cuando los contribuyentes se pusieran al día con el principal de su adeudo y su actualización (este Programa sólo aplicó a favor de los contribuyentes que adeudaban el Impuesto Predial o los Derechos por el Suministro de Agua correspondientes al año 2003 y anteriores.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se instrumentó un acuerdo con Banamex para que dicha institución crediticia ofreciera créditos a los contribuyentes con adeudos de predial y agua, a fin de cubrir sus obligaciones pendientes de pago. • Se rediseñó el Sistema del Impuesto sobre nóminas, con el cual se busca automatizar el proceso de registro de contribuyentes y el control de obligaciones. • Se desarrolló un módulo que permite el registro, cálculo y emisión de formatos de pago del impuesto predial con el código de barras, con el fin de mejorar el registro, control y seguimiento de la información relativa a la autodeterminación de cuentas catastrales. • Se determinó la operación de 3 Centros de Servicios de la Tesorería que brindan atención todo el año. • Se incorporó al Sistema de Consultas por Internet un módulo que permite generar el documento con detalle correspondiente a cada pago de predial múltiple recibido. 	<p>contribuyentes que recibieron algún requerimiento fiscal.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Grupo de Trabajo de Grandes Contribuyentes supervisó la evolución de las contribuciones de personas físicas y morales que, por sus montos de pago, constituyen una proporción considerable de la recaudación total del impuesto y derechos. • Se dio continuidad a la programación de auditorías directas y visitas domiciliarias en materia de contribuciones locales y federales coordinadas, con el objetivo de verificar el correcto cumplimiento de obligaciones fiscales de los contribuyentes. • Se mantuvo en operación, de manera conjunta con las Secretarías del Medio Ambiente y de Seguridad Pública, el control y registro de las infracciones de tránsito levantadas en el Distrito Federal, desde que son impuestas por los agentes de seguridad pública hasta el pago de las mismas, como requisito previo a la verificación de emisión de contaminantes de los vehículos. • En los documentos de control de obligaciones remitidos por correo se incluyó un código de barras, de conformidad con las especificaciones del Servicio Postal Mexicano, con ello, se generó un mayor control del estado de los documentos de control de obligaciones emitidos.
--	---

j) EJERCICIO PRESUPUESTAL DE 2006. (Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal-2006). Según el Informe de Avance Programático-

Presupuestal Enero-Diciembre 2006, "...los ingresos de la hacienda pública local alcanzaron su nivel máximo histórico para un ejercicio fiscal en la historia de la Ciudad, al ubicarse en 102,020.3 millones de pesos, registrando con ello un incremento de 9.5 por ciento en términos reales en comparación con el ejercicio fiscal 2005 y superando en 7.3 por ciento los recursos programados en dicho periodo".¹

Dentro de las acciones emprendidas para el fortalecimiento de los ingresos, se instrumentaron las siguientes:

- Nuevamente, al igual y como sucedió en el año 2005 se facilitó el pago del Impuesto sobre Tenencia o Uso Vehicular y de los derechos asociados a dicha contribución con tarjeta de crédito a plazos sin intereses, 6 meses: en Banamex, Bancomer, Ixe Banco, Scotia Bank Inverlat, Banorte, Inbursa, Santander y Serfín; en Gigante 9 meses, en Wall Mart 12 meses y 13 meses sin intereses en Comercial Mexicana y Sumesa.
- Se desarrolló una extensión del módulo de pago de predial autodeterminado, para que las declaraciones puedan efectuarse vía Internet con la obtención del Formato Universal de Tesorería correspondiente para su pago en bancos o tiendas de autoservicio.
- Banjercito se agregó al esquema de pagos de contribuciones a través de los portales bancarios; así también la compañía American Express se incorporó como auxiliar de Tesorería agilizando el pago de impuesto de Tenencia o Uso Vehicular a través de su portal bancario.
- Se adicionó al esquema de recepción de pagos a través de los portales bancarios, el concepto de Impuesto sobre la Renta del 5% sobre la enajenación de bienes inmuebles, impuesto que recaudan y pagan los Notarios Públicos de la ciudad de México al realizar operaciones de enajenación de inmuebles.

¹ Gobierno del Distrito Federal, *Informe de Avance Enero-Diciembre 2006*, México, 2006, p. 7.

- Se incorporó al Sistema de Línea de Captura el Impuesto por la Prestación por Servicios de Hospedaje vencido, por lo que ahora es posible generar líneas de captura para dicho impuesto con la modalidad vigente y vencido.
- Se desarrolló una aplicación especial para la Secretaría de Seguridad Pública, la cual permite generar Líneas de Captura con base en los folios de infracción entregados por dicha Secretaría, por tales circunstancias, esta última dependencia imprime la Línea de Captura en el Formato Universal de Tesorería y procede a su envío al contribuyente junto con la multa para ser pagada en los distintos bancos y/o tiendas de autoservicio más cercanos a éste.
- Se puso en marcha el módulo de registro de contratos de arrendamiento por Internet.
- Se realizó la liberación de la Fase I del Sistema para el Control del Impuesto sobre Espectáculos Públicos, la cual comprende la administración del padrón y de los eventos.
- Se incorporó la Banca Mifel, S.A. como auxiliar de recaudación de la Tesorería.
- Se inició una aplicación diseñada para llevar el control y registro de los pagos y adeudos del 2005 y 2006 por concepto del Impuesto sobre Tenencia o Uso Vehicular.
- Se dio continuidad al Grupo de Trabajo de Grandes Contribuyentes, el cual da seguimiento personalizado a los omisos en el pago de sus contribuciones
- Se reforzaron los mecanismos de análisis y control en la emisión de requerimientos fiscales, lo que ha permitido focalizar de manera más certera a los contribuyentes que presentan adeudos.
- Se verificó el correcto cumplimiento de obligaciones de los contribuyentes mediante auditorías directas y visitas domiciliarias en materia de contribuciones locales y federales coordinadas.

- Continuó en operación el Programa de Imagen Catastral, a fin de detectar cuentas importantes con créditos omisos o diferencias en el pago del impuesto predial, para lo cual se revisa la situación fiscal de aquellos inmuebles que han tenido modificaciones importantes en sus características catastrales, tal es el caso de los inmuebles en condominio que han proliferado en algunas Delegaciones de la Ciudad y ampliaciones importantes en zonas de alto valor catastral.
- Se enviaron cartas a los contribuyentes que presentaron inconsistencias en los datos vehiculares necesarios para calcular el Impuesto Sobre Tenencia o Uso Vehículos, con el objeto de efectuar la aclaración correspondiente.
- Se liberó el Pago de Parcialidades, a través del cual se registran los convenios de pago en parcialidades para los impuestos de Predial, Nóminas y Tenencia o Uso Vehículos.

En resumen. la política tributaria del Gobierno del Distrito Federal, durante los ejercicios fiscales de 1997 al 2000, mantuvo determinado dinamismo, con tendencias decrecientes en los montos de recaudación fiscal en cuanto a los ingresos propios obtenidos en esos ejercicios fiscales, posteriormente a partir del ejercicio fiscal del año 2000, la política tributaria estuvo apoyada en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006, manteniendo la misma tendencia decreciente en los montos de recaudación ya aludidos, los cuales se detallarán más adelante. Cabe aclarar que las percepciones del Distrito Federal no disminuyeron debido al incremento en el precio de exportación del petróleo, cuyos mayores ingresos incidieron en las participaciones federales que recibió la entidad por estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal .

2.2. ALTERNANCIA EN EL PODER (TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA).

Con la finalidad de dar continuidad al numeral anterior, cabe mencionar que durante los ejercicios fiscales de 1997 al 2000, la política tributaria se enfocó a mantener los padrones fiscales actualizados, el número de pagos efectuados en los rubros más importantes de ingresos locales, así como a tratar de mantener los niveles de recaudación fiscal, por medio de mantener la presencia fiscal, mediante la implementación de auditorías directas a los contribuyentes sin lograrlo en su totalidad, Sin embargo, como ya lo mencionamos en el numeral anterior a partir del ejercicio fiscal del año 2001, la política tributaria estuvo apoyada en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006, (Gaceta Oficial del Distrito Federal 2001), el cual abordaremos brevemente, en los renglones de Administración y Finanzas, esto con la finalidad de ver qué fue lo que se implementó y qué resultados se pretendían obtener con dicha estrategia:

2.2.1. ADMINISTRACION Y FINANZAS

El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006, en este tema inicia refiriendo lo siguiente; "Para poder satisfacer las demandas prioritarias de la ciudadanía, el Gobierno del Distrito Federal requiere mantener unas finanzas públicas sanas, así como contar con colaboradores que se guíen siempre bajo los principios y criterios de honestidad, transparencia, descentralización, eficiencia y austeridad.

A continuación se presenta la situación actual de las finanzas públicas del Distrito Federal, así como el estado en que se encuentran los procedimientos administrativos gubernamentales y los mecanismos existentes de control de gestión.

Posteriormente se presentan los objetivos y las estrategias de acción que pretende impulsar el nuevo gobierno en cada una de esas materias, así como los lineamientos generales para una reforma integral de la administración pública. Finalmente se establecen las acciones específicas que efectuará el nuevo gobierno para transparentar la gestión pública y atacar la corrupción.

A.) Antecedentes y diagnóstico de la recaudación, administración y control de los recursos públicos.

I.-Ingresos.

Las fuentes de ingresos del Gobierno del Distrito Federal pueden ser agrupadas en cuatro grandes rubros: ingresos propios del sector central, participaciones en ingresos federales, transferencias del gobierno federal e ingresos de organismos y empresas. Cada uno de los rubros mencionados presenta características especiales en cuanto a su evolución y su proyección a futuro.

El rubro de ingresos propios agrupa principalmente los impuestos y derechos. Entre los primeros destacan el impuesto predial, el impuesto sobre nóminas y el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, en tanto que entre los segundos resalta el pago por los derechos por suministro de agua.

Los ingresos propios empezaron a crecer a partir de las reformas fiscales de 1990, cuando se actualizaron cuotas, bases y tarifas y se establecieron mecanismos de actualización conforme a la inflación registrada. Este rubro alcanzó su máximo histórico en 1994, año en el que llegó a representar el 54 por ciento de los ingresos totales del Gobierno del Distrito Federal. Sin embargo, a partir de esa fecha se revierte la situación, y no es sino hasta 1999 cuando estos ingresos se empiezan a recuperar como porcentaje del total.

En los últimos años, los principales componentes de los ingresos propios registran en algunos casos un claro estancamiento, y en otros una tendencia descendente, lo que repercute tanto en su participación como en su aportación en términos reales a los ingresos totales. Entre las causas que explican este fenómeno destacan las cuatro siguientes:

- Baja presencia fiscal, la cual ha motivado una acumulación excesiva de adeudos por diferentes conceptos tributarios; deficiencias en los procesos de ejecución fiscal; y un mal seguimiento en la tramitación de los recursos administrativos, presentados en la Procuraduría Fiscal.
- La pérdida de un alto porcentaje de los juicios Contencioso – Administrativos en materia fiscal por parte de la autoridad Fiscal Local.
- Rezagos en la actualización de las bases de tributación. Tales rezagos se reflejan, por ejemplo, en que la mayor parte de los contribuyentes aporten el impuesto predial sobre la base de un valor catastral muy bajo, equivalente al 6% del valor comercial, en tanto que el mayor peso de la recaudación depende de propietarios con inmuebles en arrendamiento cuyo factor de determinación del impuesto predial es más aproximado al comercial o de plano muy superior en los casos en que se aplica el ya declarado inconstitucional factor 10.0 previsto en la fracción II del artículo 149 del Código Financiero del Distrito Federal.
- La utilización de la inflación del año previo como factor de actualización. Esto acarrea como consecuencia que el valor real de las bases impositivas se deteriore año con año en periodos de inflación creciente y que se corrija sólo de manera paulatina en periodos de inflación decreciente.

En el mismo tenor, las actualizaciones diferenciadas que se han hecho en materia de impuesto predial y del pago de derechos por suministro de agua en la presente administración, así como los diversos tipos de subsidios y exenciones otorgadas, han tenido una repercusión social importante. Sin embargo, es necesario analizar su impacto en los niveles actuales y futuros de la recaudación. Asimismo, es también necesario verificar que los subsidios, reducciones y exenciones estén llegando a los grupos para los que fueron dirigidos.

Por otro lado, la crisis económica de 1995 tuvo un fuerte impacto en la recaudación de todos los impuestos, especialmente en aquellos que dependen directamente de la actividad económica, tales como el impuesto sobre nóminas, el que en el fondo es un castigo para los empleadores; castigo que se dá al que contratando personal resuelve la problemática social del desempleo. (Valdría la pena cuestionarse sobre la razonabilidad y equidad de dicho tributo), el impuesto sobre adquisición de inmuebles y el impuesto sobre automóviles nuevos. La dependencia que tiene ese tipo de contribuciones respecto al ciclo económico sólo subraya la necesidad de mantener finanzas públicas sanas, de tal forma que se puedan mantener niveles de gasto adecuados aun en épocas de recesión.

En cuanto a las participaciones en ingresos federales, las cuales constituyen la segunda fuente de ingresos del gobierno cabe precisar lo siguiente:

Antes de las reformas efectuadas a la Ley de Coordinación Fiscal en 1990, el Distrito Federal obtenía prácticamente la totalidad de este rubro a través del Fondo General de Participaciones, el que con un criterio resarcitorio asignaba los recursos de acuerdo a los montos de los impuestos federales recaudados en cada entidad federativa.

En 1990 se introdujo un cambio fundamental en la fórmula de distribución de las participaciones, en el que alrededor de 45 por ciento del Fondo General se

asignaría de acuerdo al número de habitantes de cada entidad, fórmula que incentiva el crecimiento poblacional del Distrito Federal. Asimismo, alrededor de otro 45 por ciento se distribuiría de acuerdo a la dinámica y estructura de los impuestos asignables derivados del resarcimiento que recibió la entidad por adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y el resto constituiría un componente compensatorio para las entidades menos favorecidas por esta nueva fórmula.

Como resultado de esas modificaciones, la coordinación fiscal perdió gran parte del sentido resarcitorio que le dio origen cuando las entidades renunciaron a sus potestades tributarias locales, para convertirse parcialmente en un instrumento de compensación de la desigualdad del país. En particular, las finanzas del Distrito Federal se vieron afectadas con estos cambios, los que provocaron una reducción permanente en los ingresos provenientes de este rubro, al pasar de un coeficiente efectivo de participación del 20.2 por ciento en 1990 a 11.4 por ciento en 1999.

La tercera fuente de ingresos para la Ciudad son las transferencias federales. Con las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal en 1998, que entraron en vigor en ese año se establecieron los criterios mediante los cuales se distribuirían a las entidades federativas y los municipios los recursos de los siete fondos que conforman el Ramo 33.

Al Distrito Federal se le excluyó de los fondos 1 y VII, de aportaciones para la educación básica y normal, así como para la educación tecnológica y de adultos, por no estar establecidos todavía los convenios de descentralización respectivos. Sin embargo, es importante subrayar que la exclusión del Distrito Federal fue indebida, e ilegítima, en el caso del Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social, FAIS, desde el primer ejercicio de éste en 1998, y del Fondo de Fortalecimiento de los Municipios, FORTAMUN, (Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios), en el periodo 1999-2000. Por fortuna,

uno de los primeros logros de la administración entrante fue el lograr que se restituyeran los recursos del FORTAMUN a partir del año 2001.

No debemos olvidar que, como consecuencia de tales exclusiones, el gobierno tuvo que distraer recursos que pudieron haber sido utilizados para el desarrollo de la infraestructura urbana y la prestación de servicios públicos. Es por ello importante asentar el monto de dinero que debiera ser restituido a la Ciudad de México, por parte del Gobierno Federal, como compensación por tales exclusiones. En el caso del FORTAMUN, el adeudo total ronda los 3 000 millones de pesos del 2000, mientras que en el caso del FAIS, (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social) ,el monto excede en estos momentos los 1 200 millones de pesos del 2000, y tiene que seguirse contabilizando.

La cuarta fuente de ingresos es la que tienen los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Estos ingresos comprenden aquellos recaudados a través de la prestación de servicios o la venta de bienes o productos de empresas del Gobierno del Distrito Federal, o de organizaciones cuyo capital es propiedad mayoritaria del Gobierno de la Ciudad de México. Son los casos del Sistema de Transporte Colectivo Metro, el Sistema de Transportes Eléctricos, la Red de Transporte de Pasajeros, el organismo público descentralizado de Salud Pública, el DIF local, Servicios Metropolitanos, Instituto de Cultura de la Ciudad de México, Corporación Mexicana de Impresión, el H. Cuerpo de Bomberos, Servimet, y La Planta de Asfalto.

Durante la década de los noventa estos ingresos mostraron un comportamiento a la baja. Mientras que en 1989 representaron casi 24 por ciento de todos los ingresos propios, para 1999 tal participación se había reducido a apenas nueve por ciento; siendo el factor esencial de tal caída el mantenimiento de la tarifa del transporte desde 1997, la cual no refleja los costos reales de operación. De esta manera, será necesario emprender políticas eficaces, realistas

y coherentes para poder revertir el estancamiento durante los últimos años de los ingresos del sector paraestatal.

2.2.2. Deuda pública

Para complementar los ingresos descritos con anterioridad, a lo largo de los años el gobierno del Distrito Federal, antiguamente el Departamento del Distrito Federal (DDF), ha recurrido a contratar una deuda pública cada vez mayor.

A.) Administración de los recursos

A pesar de los esfuerzos del primer gobierno electo para simplificar las estructuras y los procedimientos administrativos, la carga histórica del aparato gubernamental no permitió grandes cambios en su redimensionamiento, con los consecuentes costos para la ciudadanía.

Específicamente, en lo referente a recursos humanos, el desequilibrio acumulado entre las áreas operativas y administrativas agrava la ineficiencia de los procesos de gestión pública. Esto provoca, aún hoy, la formación de estructuras rígidas, agigantadas y muchas veces inoperantes; excesivos trámites de control y, en no pocos casos, estructuras paralelas, duplicidad de funciones y una escasa coordinación entre las áreas que intervienen en los procesos tanto operativos como administrativos.

Respecto a las tareas de evaluación y control, debe también reconocerse que aún persisten patrones de corrupción enraizados en varios de los procesos administrativos y gubernamentales. De allí el propósito enunciado expresamente por el Jefe de Gobierno en su toma de posesión en diciembre de 1997 de que:

"La honestidad será el eje de todas las acciones públicas a lo largo de los próximos seis años. Honestidad para poseer la suficiente autoridad moral y política que demanda el ejercicio de gobierno; honestidad para exigir a los demás el cumplimiento de sus deberes como ciudadanos; honestidad para disponer de recursos que antes se fugaban por las vías oscuras de la corrupción; honestidad para reducir el costo del gobierno a la sociedad; y honestidad para tener credibilidad que despierte la colaboración social en las tareas gubernamentales".

La lucha contra la corrupción representa la suma integral de muchas voluntades, esfuerzos y compromisos, dado que el problema se extiende a todas las estructuras de gobierno no sólo en el ámbito local sino también al federal e incluso al internacional. Grosso modo, las formas de corrupción en el sector público pueden manifestarse de cuatro posibles maneras.

I.- La que puede surgir entre el gobierno y las unidades productivas. Esta se manifiesta sobre todo en los procedimientos de regulación de la actividad económica, en la adquisición de bienes y servicios para el sector público, en la contratación de obras y en la producción y distribución de bienes y servicios para las empresas.

II.- También puede darse la corrupción en la prestación de servicios públicos y de trámites en los que agentes gubernamentales establecen contacto directo con la ciudadanía.

III.- Una tercera forma de corrupción se presenta en la distribución de recursos públicos a programas de beneficio social, la cual se expresa en el desvío de tales recursos, especialmente cuando se trata de programas cuya operación implica procesos complejos, toma centralizada de decisiones, estructuras operativas complicadas y mecanismos. Finalmente,

IV.- la corrupción también puede hacerse presente en la relación entre el servidor público con el ámbito de la administración donde presta sus servicios.

Entre los efectos de los diferentes tipos de corrupción se cuentan, en el primer caso, la elevación de los costos de producción de las empresas. En el segundo, la corrupción origina el arraigo de conductas ilícitas en áreas de servicio directo al usuario, especialmente en áreas relacionadas con el pago de contribuciones, la procuración de justicia y la seguridad pública. En el tercer y cuarto casos la corrupción es aún más grave, pues lastima la honorabilidad de la mayoría de los servidores públicos que realizan su trabajo cotidiano con honradéz y eficiencia, al tiempo que se mina la confianza de la población en sus autoridades.

En síntesis, la corrupción es un fenómeno que socava la convivencia social, atenta contra el orden establecido y, asociada con la impunidad, desacredita a las instituciones públicas ante la población, la cual desarrolla un sentimiento de irritación permanente.

Y en el caso del Distrito Federal, no debemos olvidar que durante décadas el aparato gubernamental funcionó con los distintos tipos de corrupción antes mencionados. Durante mucho tiempo la corrupción jugó un papel preponderante como un mecanismo de control y un elemento central en la negociación política. Hoy debe ser erradicada por la acción decidida de quienes estamos involucrados por un cambio real y no sólo discursivo. Hoy perseguimos su erradicación convirtiendo en información pública, de fácil acceso para cualquier ciudadano, toda aquella información que en el pasado se consideraba como secreto de Estado.

Antes de concluir esta sección es importante subrayar que, durante el periodo transcurrido desde el 5 de diciembre del año 2000 a la fecha, algunas de

las anomalías descritas aquí han sido ya eliminadas, o están a punto de serlo. Su mención busca meramente el describir el punto de partida donde tuvo que situarse el nuevo gobierno, así como el justificar las razones de algunas de las acciones y programas que se describen en el siguiente apartado.

B.) Objetivos para la recaudación, administración y control de los recursos públicos

I.- Ingresos

Con el fin de contribuir a asegurar los recursos necesarios para las acciones gubernamentales y lograr la autonomía financiera de la Ciudad de México, La Jefatura de Gobierno indicaba en esa ocasión que: “el nuevo gobierno fortalecerá las fuentes permanentes de ingreso. Estos propósitos requerirán acciones concretas que impulsaremos a lo largo de la gestión del gobierno. Entre ellas se encuentran las siguientes,

- Se buscará redistribuir equitativamente las cargas fiscales entre los diferentes grupos sociales, a efecto de fortalecer el carácter progresivo del sistema tributario del Distrito Federal y eliminar las distorsiones que existen en el pago de las diversas contribuciones fiscales. Esto requiere que se impulse una nueva cultura fiscal en la que los contribuyentes comprendan la importancia que sus obligaciones fiscales tienen para el buen funcionamiento de la vida pública y la atención de las necesidades sociales. Para ello, se desarrollará una política de gasto transparente a través de la cual los ciudadanos conozcan en qué y para qué se utilizaron sus contribuciones fiscales.
- Se pondrá en práctica en 2001 un programa de reemplacamiento del parque vehicular del Distrito Federal. Este programa contribuirá a completar el proceso de ordenamiento y actualización del padrón vehicular, lo cual permitirá detectar con precisión el monto y número

de pagos vencidos en materia de tenencia. Además, este programa tendrá la virtud adicional de contribuir a combatir el robo de vehículos, al crear un registro actualizado y confiable de ellos. Es importante subrayar que este registro quedará bajo el manejo y responsabilidad del gobierno del Distrito Federal, bajo ninguna circunstancia se dará acceso a empresas u organismos privados a su base de datos. De esta forma, se garantizará su integridad y el uso adecuado del mismo; El programa de reemplacamiento será gratuito y se realizará con un formato ágil que minimice el tiempo necesario para su realización.

- Se pondrá en marcha un programa de modernización del sistema catastral que actualice de manera permanente los valores prediales y permita que los valores catastrales converjan a los valores comerciales para el año 2002, como lo marca el artículo 115 constitucional. Dicho programa disminuirá de manera contundente la evasión y la elusión del pago del impuesto predial.
- Se establecerán programas de actualización, depuración y modernización de los padrones fiscales, agua, predial, nómina y vehicular, que atiendan al criterio de equidad que debe prevalecer en todo sistema impositivo. En este sentido, dichos programas contribuirán a la eliminación de las distorsiones generadas por la falta de actualizaciones o a las actualizaciones parciales.
- Se actualizarán las tarifas de los servicios públicos del Distrito Federal. Aunque estos seguirán siendo subsidiados, se procurará que los precios no se rezaguen en demasía respecto a los costos.
- Se promoverá, como ya de hecho se está comenzando a hacer actualmente, que los sistemas de pagos de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, se modernicen, para que los ciudadanos puedan realizar sus pagos, si así lo desean, directamente en los bancos, por transferencias electrónicas, tarjeta de crédito o a través de Internet. Este sistema en una segunda etapa podrá ser utilizado no sólo para los pagos al corriente sino también para aquellos

omitidos o adeudados. Asimismo, la tecnología utilizada en este nuevo sistema de pagos permitirá otorgar absoluta certeza jurídica a los contribuyentes sobre el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

- Se fortalecerán los canales de atención a los contribuyentes en las unidades recaudadoras y en las visitas de fiscalización, de tal manera que los ciudadanos puedan cumplir con sus obligaciones fiscales de una manera sencilla y expedita.
- Se continuará difundiendo, como ya se ha hecho desde que entró en funciones la nueva administración, de manera cotidiana a través de la página electrónica del gobierno del Distrito Federal el estado de sus ingresos, egresos y deuda, así como la evolución histórica de los mismos. De esta manera los ciudadanos tendrán información puntual y precisa del uso de sus contribuciones.
- Se dará seguimiento a la controversia constitucionalmente iniciada para incorporar al Distrito Federal al FAIS del que continua siendo injustamente excluido por la federación. En este sentido, se continuará el diálogo con el gobierno federal para garantizar en el futuro una participación equitativa en los ingresos federales, así como un trato igualitario entre ambos gobiernos.
- Se negociará con los gobiernos de los estados circunvecinos y el gobierno federal el pago de los bienes que implícitamente les ofrece la Ciudad de México, toda vez que ésta, como capital del país, deja de percibir un monto importante de recursos por los servicios e infraestructura que brinda a las instalaciones del sector público federal, a las representaciones diplomáticas de otros países asentadas en el Distrito Federal, y a los habitantes de otras entidades federativas.
- Se instrumentará un programa permanente para elevar la presencia fiscal de las áreas de ejecución fiscal, mediante acciones coordinadas entre la Procuraduría Fiscal, Administración Tributaria y Fiscalización, con el propósito de reducir adeudos, créditos fiscales y recursos interpuestos en contra de la acción de la autoridad fiscal. Para su

cabal cumplimiento se brindarán facilidades y descuentos a los contribuyentes que regularicen su situación fiscal.

Solamente a través de una nueva relación entre los contribuyentes, el gobierno del Distrito Federal y el gobierno federal se podrán consolidar las fuentes de ingreso de la Ciudad de México. En este sentido, será fundamental un trato justo y respetuoso de parte de las autoridades para con los contribuyentes, y el respeto en todo momento y en todo lugar del secreto fiscal. Sin embargo, no se dudará en ejercer las acciones de fiscalización necesarias para garantizar que tanto las personas físicas como morales cumplan con sus obligaciones fiscales en el Distrito Federal.

Finalmente se actualizará el sistema de seguimiento y control de los ingresos y egresos que permita a las autoridades y al público de la ciudad conocer continuamente la evolución de las finanzas públicas. Esta reforma presupuestal integral se basará en dos vertientes. Por un lado, en la consolidación de las modificaciones de la estructura programática, incluyendo su registro, seguimiento y control. Y por el otro, en la introducción de indicadores de servicios, gestión y proyectos estratégicos para evaluar y supervisar los programas, así como las principales actividades gubernamentales”.

El número total de empleados en el Gobierno del Distrito Federal llegó a alcanzar la cifra de 329 870 durante el año 2000. De éstos, 70 484 correspondían al personal de estructura, 7301 a personas pagadas por honorarios, 175 377 a personal operativo de base, 53 734 a miembros de los cuerpos policiacos (Policía Preventiva) y 85 974 a personal eventual (que incluía en ese momento a la Policía auxiliar, aunque actualmente ésta ya se considera como el resto de los cuerpos policiacos).

Cabe aclarar, que estas cifras son indicativas ya que como puede apreciarse los sumandos no concuerdan con el gran total, Así vienen

especificados en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000 – 2006.

A todas luces, pues, la plantilla laboral del gobierno del Distrito Federal es excesiva. Esto representa una carga muy onerosa sobre todos los habitantes de la Ciudad de México. Además, propicia que el aparato gubernamental sea menos eficiente, al duplicarse funciones y dar pie a que se susciten tiempos ociosos. Ante esta situación, se buscará hacer más ágil y eficiente el aparato gubernamental evitando incrementar innecesariamente el número de personal de base que labora actualmente en el gobierno y reduciendo al mínimo adecuando el número de puestos de estructura.

Sin embargo, se debe tomar en consideración que tal reducción también tuvo un efecto negativo al incrementarse el desempleo en el Distrito Federal.

2.2.3. Reforma Integral de la Administración Pública

La reforma integral de la administración pública buscará la eficiencia en su ejercicio y, como consecuencia, la liberación de recursos para el desarrollo económico y social de la Ciudad de México. Con el objetivo de llevar a cabo la reforma se seguirán, además de las políticas laborales citadas en el apartado anterior, cuatro líneas principales: la reorganización del nuevo Gobierno a través de gabinetes; la desconcentración de actividades hacia las delegaciones; la austeridad en el gasto público; y el mejoramiento y actualización de los sistemas informáticos mediante el uso de nuevas tecnologías. En particular, ya se pusieron en práctica, o pronto se pondrán, las siguientes acciones:

- Las tareas de gobierno se han dividido en cuatro gabinetes: Gobierno y Seguridad Pública, Desarrollo Sustentable, Progreso con Justicia y Administración y Finanzas.

- Se promoverá la desregulación y simplificación administrativas, estableciendo las bases jurídicas que permitan una actuación ágil, con procedimientos expeditos que eliminen complejidades, discrecionalidades y trámites excesivos. En este contexto se tiene programada la actualización permanente de la normatividad en materia de administración de recursos.
- Se revisarán los procesos administrativos internos de las ventanillas de atención al público con el propósito de fortalecer la calidad y agilidad que requiere la operación de los sistemas de atención ciudadana.
- Se utilizará tecnología de punta para agilizar la atención a la ciudadanía. Se completará el desarrollo del Sistema Automatizado de Demandas Ciudadana que dará seguimiento y control preciso a las etapas de gestión de las demandas de la sociedad en todos sus niveles.
- Se dará prioridad a las áreas de atención al público a fin de brindar mayor comodidad y facilitar el acceso a la ciudadanía.
- En marzo del año en curso se creó el Consejo de Seguimiento a la Transparencia de las Finanzas Públicas del Distrito Federal, integrado inicialmente por siete ciudadanos distinguidos e independientemente: Rubén Aguilar Monteverde, Miguel Ángel Granados Chapa, Juan José Hinojosa (QEPD); Juan Antonio Pérez Simón, Federico Reyes Heróles, Ricardo Rocha y Lilia Rossbach. Ellos aceptaron participar de manera solidaria, en una contribución voluntaria de carácter cívico, con el sólo interés de contribuir al manejo honesto de las finanzas públicas. El objetivo del Consejo es dar seguimiento y aportar recomendaciones y sugerencias a las acciones que el gobierno realice, para poner fin a las fugas de recursos motivadas por errores o por corrupción que merman los ingresos públicos y para el diseño de estrategias y programas que las prevengan y eviten en el futuro.

Para mayor abundamiento en el desarrollo de este inciso capitular, creemos oportuno citar el siguiente cuadro estadístico, el cual es mencionado a la vez por el Informe de Avance Programático Presupuestal, Capítulo VIII.2, relativo a la temática de las Finanzas Públicas del Distrito Federal, publicada en la Cuenta Pública del Distrito Federal 1990 - 2006:

CUADRO NUM 1

INGRESOS 1990-2007 (Cifras al Cierre del Ejercicio en Millones de Pesos a Precios Corrientes)

AÑO	INGRESOS PROPIOS	PARTICIPACIONES	INGRESOS DE ORGANISMOS Y ENTIDADES	TRANSFERENCIAS GOBIERNO FEDERAL	TOTAL
1990	3,873.7	3,723.3	1,123.8	627.5	9,348.3
1991	5,098.0	4,397.9	1,204.5	312.5	11,012.9
1992	7,064.7	4,772.7	1,662.4	341.9	13,841.7
1993	8,038.0	5,349.1	1,687.6	167.2	15,241.9
1994	9,478.2	5,177.3	2,117.2	261.8	17,034.5
1995	10,492.7	6,409.7	2,231.4	73.1	19,206.9
1996	13,132.7	8,457.6	3,262.9	74.0	24,927.2
1997	19,016.3	12,054.4	3,831.4	793.9	35,696.0
1998	20,391.1	13,084.3	4,540.6	2,132.9	40,148.9
1999	24,330.6	15,776.2	4,708.4	2,148.3	46,963.5
2000	27,440.4	19,560.5	5,106.0	3,130.3	55,237.2
2001	30,146.6	20,858.2	5,422.1	5,956.1	62,383.0
2002	31,464.1	23,251.4	7,075.1	6,034.7	67,825.3
2003	33,263.2	23,046.5	8,520.1	8,160.3	72,990.1
2004	37,108.2	24,549.1	7,770.2	9,418.8	78,846.3
2005	40,249.0	29,545.7	8,479.0	9,944.6	88,998.6 1/
2006*	41,686.7	37,453.9	8,462.2	12,635.7	100,238.5 2/
2007*	41,814.9	34,887.5	8,528.5	10,482.8	95,713.7

FUENTE: Cuenta Pública del Distrito Federal años 1990 a 2005.

* Considera cifras de cierre preliminar

1/ Considera 780.3 miles de pesos por concepto de remanentes del ejercicio anterior

2/ Considera 1,243.9 millones de pesos por concepto de remanentes del ejercicio anterior

De los anteriores datos proporcionados por el Gobierno del Distrito Federal se puede apreciar que los ingresos de organismos y entidades en los últimos cinco años han perdido dinamismo, en comparación a las cifras que en este rubro de ingresos se dieron en los inicios de cuando el Partido de la Revolución Democrática asumió el Gobierno del Distrito Federal.

Por otra parte, en los ejercicios presupuestales de 1996 y 1997, que significaban la recta final de la gestión de gobiernos de extracción priista, encabezados entonces por Oscar Espinosa Villareal se observa que en el de 1996, las autoridades fiscales del Distrito Federal captaron por concepto de ingresos totales la cantidad de \$24,927.2 millones de pesos, mientras que en el de 1997 se allegaron \$35,696.0 millones de pesos, lo que significa un incremento substancial de \$10,768.80 millones de pesos.

En la transición de cambio de poderes, entre priistas y perredistas, sucedido en diciembre de 1997, encontramos que en el último ejercicio presupuestal de la gestión de Oscar Espinosa Villarreal y el primero de la administración de Cuauhtemoc Cárdenas Solórzano, fue de \$35,696.0 y \$40,148.9 millones de pesos, respectivamente, lo que significó un aumento de \$4,452,90 millones de pesos.

Sin embargo, nos llama poderosamente la atención que en la parte final de la administración encabezada por Andrés Manuel López Obrador, el incremento real en la captación de ingresos totales fue mucho menor a la que se había dado en los últimos 13 años, en particular en lo que se refiere a los ingresos propios, sobre todo el año 2005 en adelante, ello puede deberse a la política populista del Tabasqueño que generó descontento entre algunos sectores de contribuyentes hasta entonces cumplidos.

CUADRO NUM. 2

NUMERO DE CUENTAS DEL PADRON FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL 1997-2002

CONCEPTO	NUM. CTAS.	RECAUDACION 1997		NUM. CTAS.	RECAUDACION 1998		NUM. CTAS.	RECAUDACION 1999	
	1997	ORIGINAL	RECAUDADO	1998	ORIGINAL	RECAUDADO	1999	ORIGINAL	RECAUDADO
PREDIAL	1634.273		\$3119,348.6	1677.455	\$3839,435.2	\$3711,137.1	1718.769	\$4361,800.0	\$4335,692.0
NOMINAS	121.917		\$3895,587.5	136.497	\$3026,645.3	\$3161,819.0	158.412	\$3573,300.4	\$3815,246.2
TENENCIA	2754.032		\$2095,280.5	2964.221	\$2229,067.1	\$2119,393.6	3255.181	\$2263,504.2	\$2485,779.1
CONTROL VEHICULAR	N/D		\$633,290.3	N/D	\$748,369.2	\$553,251.7	N/D	\$673,705.5	\$791,168.3
AGUA	1637.243		\$1508,344.3	1658.819	\$1843,392.5	\$1780,359.4	1701.192	\$2121,050.8	\$2161,746.2
ISAI	N/D		\$664,908.6	N/D	\$761,167.8	\$772,962.0	N/D	\$754,156.9	\$781,840.9
HOSPEDAJE	602		\$44,463.3	625	\$51,408.2	\$54,257.5	827	\$61,353.0	\$65,024.7

CONCEPTO	NUM. CTAS.	RECAUDACION 2000		NUM. CTAS.	RECAUDACION 2001		NUM. CTAS.	RECAUDACION 2002	
	2000	ORIGINAL	RECAUDADO	2001	ORIGINAL	RECAUDADO	2002	ORIGINAL	RECAUDADO
PREDIAL	1755.343	\$5172,333.2	\$5237,645.8	1788.536	\$5997,263.5	\$6124,813.3	N/D	\$6446,842.0	\$6235,608.7
NOMINAS	202.502	\$5137,493.2	\$4651,096.0	219.203	\$5643,296.3	\$5271,521.0	N/D	\$5688,564.5	\$5585,694.2
TENENCIA	3655.984	\$2589,105.6	\$2713,635.0	3962.039	\$3609,635.9	\$3586,413.6	N/D	\$3960,745.3	\$3166,830.1
CONTROL VEHICULAR	N/D	\$829,335.3	\$860,697.7	N/D	\$1107,723.8	\$1049,378.8	N/D	\$1046,586.0	\$896,906.9
AGUA	1736.229	\$2564,963.0	\$2394,210.1	1769.104	\$2846,205.2	\$2690,107.7	N/D	\$3059,386.3	\$2644,550.8
ISAI	N/D	\$847,103.2	\$1065,077.0	N/D	\$1097,141.6	\$1349,300.5	N/D	\$1176,140.4	\$1686,064.4
HOSPEDAJE	825	\$75,851.0	\$68,697.4	833	\$77,365.8	\$66,444.9	N/D	\$72,463.6	\$64,249.4

NUMERO DE CUENTAS DEL PADRON FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL 2003-2006

CONCEPTO	NUM. CTAS. 2003		NUM. CTAS. 2004		NUM. CTAS. 2005	
	ORIGINAL	RECAUDADO	ORIGINAL	RECAUDADO	ORIGINAL	RECAUDADO
PREDIAL	N/D	\$6895,399.9	N/D	\$7317,064.3	N/D	\$7430,830.9
NOMINAS	N/D	\$6256,328.0	N/D	\$6032,934.7	N/D	\$6514,125.5
TENENCIA	N/D	\$3964,696.3	N/D	\$3356,979.6	N/D	\$3017,545.1
CONTROL VEHICULAR	N/D	\$1108,209.1	N/D	\$991,360.4	N/D	\$1216,542.4
AGUA	N/D	\$3083,460.9	N/D	\$2857,028.4	N/D	\$3003,229.1
ISAI	N/D	\$1787,293.6	N/D	\$1898,118.2	N/D	\$2051,116.3
HOSPEDAJE	N/D	\$69,439.2	N/D	\$69,569.5	N/D	\$83,500.2
				\$84,661.5		\$90,316.5

CONCEPTO	NUM. CTAS. 2006		RECAUDACION 2006	
	ORIGINAL	RECAUDADO	ORIGINAL	RECAUDADO
PREDIAL	N/D	\$7170,600.0	\$6550,900.0	
NÓMINAS	N/D	\$6924,900.0	\$7037,900.0	
TENENCIA	N/D	\$3655,300.0	\$4865,100.0	
CONTROL VEHICULAR	N/D	\$1291,600.0	\$1546,200.0	
AGUA	N/D	\$3045,500.0	\$2973,500.0	
ISAI	N/D	\$2177,700.0	\$3217,100.0	
HOSPEDAJE	N/D	\$94,500.0	\$83,800.0	

Fuente: Cuenta Pública y Ley de Ingresos del Gobierno del Distrito Federal, 1997-2006.

En el cuadro número 2 no se incluyen los totales, en virtud de que solo se consideraron los rubros de recaudación más importantes y por lo tanto no son comparables con otras fuentes de información.

Al respecto conduciendo el análisis por tipo de ingreso fiscal, concretamente de los principales y teniendo como referencia el cuadro numero 2 que esta en el Anexo Estadístico, por orden decreciente como fuente de recursos a partir de 1997 se observa lo siguiente:

2.2.4. IMPUESTO PREDIAL.

En 1997 fueron recaudados por este concepto 3.1 mil millones de pesos, en tanto que en el 2006 la cantidad ascendió a 6.6 mil millones de pesos, observando un aumento porcentual del 112.9% a precios corrientes. En 1997 participaron 1'634,273 contribuyentes, lamentablemente no se dispone del numero de cuentas que constituyen el padrón de contribuyentes para 2006, situación que dificulta la identificación de las causas que originaron este aumento y que impide calcular la contribución per capita para compararla con otras entidades federativas y medir la eficiencia lograda en la Administración Tributaria del Impuesto Predial en el Distrito Federal.

Ahora bien si calculamos el crecimiento real de los ingresos provenientes del impuesto predial, tomando 1997 como año base para medir la variación, obteniéndose el índice y deflactamos el dato de la recaudación del 2006, con lo que se obtiene para este ultimo año la cantidad de 5.8 mil millones de pesos, por lo que el crecimiento en términos reales es del 87.1%, menor al 112.9% logrado considerando la inflación, es decir, el aumento de precios que anualmente se aplica en la actualización del presupuesto de ingresos de la ciudad.

Visto así el crecimiento, ello significa que en promedio, anualmente, estos ingresos fiscales aumentaron 8.71%, porcentaje insuficiente como fuente de

recursos para afrontar las crecientes necesidades de la ciudad y reducido, si se le compara por ejemplo con el esfuerzo recaudatorio del Estado de Hidalgo, donde mas que duplicó la recaudación por este concepto del año 2002 al 2004, lo cual no sucedió en el Distrito Federal durante los 10 años de análisis. (Ver cuadro numero 3).

2.2.5. IMPUESTO SOBRE NOMINAS.

Este impuesto constituye otra importante fuente de ingresos públicos para la ciudad. La evolución que ha mostrado es la siguiente: en 1997 proporciono a la hacienda del gobierno local 3.9 mil millones de pesos, en tanto que fueron 7.0 mil millones de pesos durante el año 2006. Por lo que su crecimiento en términos corrientes considerando que la inflación fue del 79.5%, en términos reales o constantes no creció, porque los 7.0 mil millones deflactados, considerando 1997 como año base igual a 100 descendieron a 3.9 mil millones de pesos.

Lo anterior revela que el crecimiento de estos ingresos se debió al índice inflacionario y no a la mejoría en la administración tributaria.

Dentro de la actividad financiera que desarrollan los Estados, en la especie el Distrito Federal, se encuentra preponderantemente la impositiva, que mediante diversos mecanismos de recaudación obtiene los recursos necesarios para prestar los servicios públicos, para la satisfacción de las necesidades generales.

Los fundamentos de los tributos son de tres géneros diferentes, jurídicos, estatales y políticos.

Puede en el caso del Impuesto Sobre Nóminas existir un fundamento jurídico (está contenido en los artículos 178 al 181 del Código Financiero del Distrito Federal); puede existir un fundamento estatal en el establecimiento de dicho tributo (consistente en la necesidad del Estado de allegarse recursos para

sufragar el gasto público); pero dicho tributo es ante todo político, porque busca “castigar” a una clase social que es la empleadora, sin embargo repercute en generar desempleo, lo que finalmente “castiga a la clase trabajadora” que tiene como fuente única de ingreso su trabajo.

Esta contribución cuyo origen es Federal (Recordemos el Impuesto sobre Erogaciones por Remuneración al Trabajo Personal Prestado Bajo la Dirección y Dependencia de un Patrón, del 1%) es altamente insensible a la realidad económica del país y es violatoria del principio de proporcionalidad y equidad tributaria consagrado en la fracción IV del artículo 31 Constitucional, ya que grava las nóminas y con ello desalienta aumentar los sueldos y salarios de los trabajadores, pues ello significaría a los patrones de éstos pagar un impuesto cuantitativamente mayor al que pagan a sus empleados de bajos ingresos

2.2.6. IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO VEHÍCULOS.

En 1997 se recaudo por este impuesto la cantidad de 2.1 mil millones de pesos, y en 2006, había aumentado sustancialmente a 4.9 mil millones de pesos que porcentualmente se manifestó como un aumento de 133.3% ; dicho crecimiento nominal, a precios constantes y haciendo 1997 como año base igual a 100, fue 3.7 mil millones de pesos en valores absolutos y porcentualmente a 75.0% en el periodo, es decir, esta recaudación creció 7.5% en promedio anualmente, la cual resulta muy modesta si se recuerda que en este periodo se llevo a cabo el reemplacamiento de vehículos y era grande la expectativa de que había un potencial significativo en este impuesto como fuente de tributación.

2.2.7. DERECHOS POR EL SUMINISTRO DE AGUA.

Nominalmente se duplicaron los ingresos por el cobro de derechos provenientes del suministro del preciado líquido que hacen las autoridades de la Secretaria del Medio Ambiente por conducto del Sistema de Aguas de la Ciudad

de México a los usuarios, tanto para uso doméstico como para el uso distinto al habitacional (comercial, industrial, etc.).

En efecto para 1997 el Sistema de Aguas de la Ciudad de México adscrito a la Secretaria del Medio Ambiente, registro 1.5 mil millones de pesos y en 2006 se captaron 3.0 mil millones de pesos. Lo anterior muestra un crecimiento nominal del 100.0% en la década y un crecimiento real del 33.3%, en otras palabras estos ingresos aumentaron en promedio anualmente 3.3%, revelando serias inconsistencias con respecto al Impuesto Predial ya que sus padrones catastrales tienen un numero parecido de contribuyentes alrededor de 1.6 millones en 1997, no existe dato disponible para 2006 y sin embargo, el dinamismo en la captación de recursos tributarios es menor en el agua que en el predial; ello permite deducir que numerosos usuarios no la pagan y que la autoridades fiscales deben mejorar la cobranza por su uso en la ciudad.

2.2.8. IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES.

Como fuente de recursos tributarios es el que sigue en importancia a las contribuciones anteriores, el impuesto sobre adquisición de inmuebles mantuvo una tendencia ascendente en la década de análisis, ya que de proporcionar 664.9 millones de pesos en 1997, en 2006 aumentó a 3.2 mil millones de pesos, situación que lo convirtió en el mas dinámico en su crecimiento: 381.3% de manera que por consiguiente, su crecimiento, en promedio anual, fue del 38.13%. En términos reales la recaudación deflactada por este concepto fue de 843.7 millones de pesos y su crecimiento porcentual fue 26.9% en el año 2006 con respecto a 1997, sin embargo, debe tomarse en cuenta que este tributo está relacionado con la necesidad básica de tener dónde vivir, con políticas gubernamentales de apoyo a la adquisición de vivienda (por ejemplo Fovissste e Infonavit), con los créditos bancarios otorgados sobre tasas fijas.

2.2.9. DERECHOS DE CONTROL VEHICULAR.

Este concepto también muestra un dinamismo aceptable en su crecimiento nominal, dado que de aportar al fisco local 633.3 millones de pesos en 1997 contribuyo con 1,546.2 millones de pesos en 2006, mostrando así un aumento porcentual de 144.1% en los diez años de análisis. Lo anterior significa que los 1,546.2 millones de pesos obtenidos en 2006 deflactados con 1997 como año base igual a 100 se convirtieron en 1,073.0 millones de pesos tal que el crecimiento real en el periodo fue de 64.9% indicando que ha mejorado la administración local del registro, cantidad y expedición de documentos como las licencias de manejo, cambios de propietario, etc...

No obstante lo anterior ante la falta de información es este rubro como en el del Impuesto sobre tenencia o Uso Vehículos no es posible hacer un análisis de congruencia entre ellos y menos para evaluar si ha sido buena o mala la administración tributaria en lo que se refiere al control del parque vehicular de la ciudad

2.2.10. IMPUESTO POR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE HOSPEDAJE.

Aún cuando ha sido impugnado algunas veces el pago de este impuesto por considerar que se duplicó con el pago del IVA, su recaudación ha aumentado y se estima que puede ser una fuente significativa de ingresos públicos en el futuro inmediato para la ciudad. En apego a este ultimo conviene señalar que en 1997 se captaron 44.5 millones de pesos y en el 2006 fueron 83.5 millones de pesos por el pago de este impuesto.

Finalmente, de conformidad con la información disponible podemos decir que en 1997 estos rubros proporcionaron 11, 961.2 millones de pesos, es decir, el 62.9% del total de ingresos propios y que en el 2006 ascendieron a 26,274.5

millones de pesos, que representaron el 63.0% del total de ingresos propios, corroborando 3 cosas:

- a) Que salvo el Impuesto por la Prestación de Servicios de Hospedaje, son las fuentes más importantes de ingresos públicos.
- b) Que su aportación se ha mantenido constante.
- c) Que no ha mejorado la eficiencia administrativa en la recaudación tributaria.

Hasta este momento en el Distrito Federal, no existen los mecanismos para lograr una mejor y más amplia tributación, lo anterior de conformidad con las tablas estadísticas que hemos mencionado en incisos anteriores de este mismo capítulo, en donde hemos visto que la recaudación efectuada por las autoridades capitalinas ha tenido exiguos aumentos en los últimos años, más concretamente nos referimos a la gestión del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006).

En este sentido el Gobierno del Distrito Federal enfrenta una problemática de escasez de recursos frescos para poder hacer frente al presupuesto ingreso-gasto, del Distrito Federal.

En virtud de lo anterior se presenta un cuadro comparativo de la recaudación, por concepto de Impuesto Predial que se tiene en otras entidades federativas, el cual se somete a la consideración del lector con la finalidad de normarse un criterio sobre el tema.

Así entonces, veremos las cifras de la recaudación del impuesto predial que se ha dado en el periodo de 1999 al 2004, tomando en cuenta que el impuesto predial es uno de los más representativos o de mayor importancia en cualquier sistema tributario a nivel nacional.

CUADRO NUM. 3



INSTITUTO COAHUILENSE DEL CATASTRO Y LA INFORMACIÓN TERRITORIAL
COMPARATIVO DE LA RECAUDACION DE IMPUESTO PREDIAL POR ENTIDAD FEDERATIVA



No.	ENTIDAD	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1	AGUASCALIENTES	9 4,320,075,648	9 5,402,549,025	9 6,339,463,134	9 6,367,589,443	9 6,894,396,577	9 6,539,544,000
2	BAJA CALIFORNIA	15 849,245,130	15 1,045,050,185	15 1,315,628,953	15 1,529,004,718	15 1,758,568,688	15 1,971,283,000
3	BAJA CALIFORNIA SUR	14 443,998,335	14 625,507,087	14 704,790,483	14 875,851,248	19 931,655,334	14 1,139,447,000
4	CAMPECHE	19 442,693,313	19 556,797,792	19 684,741,157	19 851,925,947	14 917,917,683	19 971,711,000
5	COAH.	8 296,165,386	8 412,314,992	8 478,625,437	8 582,440,302	8 656,192,873	8 726,769,000
6	COLIMA	11 285,127,000	11 359,110,846	11 446,025,717	11 537,949,474	11 577,269,137	11 645,881,000
7	CHIAPAS	2 209,518,019	2 272,980,544	2 338,892,133	2 402,345,696	2 466,989,998	30 510,082,000
8	CHIHUAHUA	26 192,804,005	26 247,211,229	26 296,739,901	26 341,291,403	26 429,641,039	2 479,753,000
9	DISTRITO FEDERAL	25 190,841,506	25 238,532,059	25 280,713,432	25 309,527,618	23 380,879,528	23 464,589,000
10	DURANGO	23 163,473,394	28 225,787,515	23 244,005,385	23 302,281,236	30 380,863,237	26 414,338,000
11	GUANAJUATO	21 163,436,850	23 205,601,675	28 231,813,030	30 298,072,403	28 365,127,436	25 392,635,000
12	GUERRERO	28 144,717,539	21 193,941,428	21 220,811,241	28 297,055,061	25 358,669,560	28 380,894,000
13	HIDALGO	30 131,977,742	5 170,586,995	30 206,338,255	22 240,675,607	22 270,119,105	22 298,505,000
14	JALISCO	5 129,455,004	30 169,734,100	22 204,585,848	5 221,795,682	5 245,567,511	5 294,501,000
15	MEXICO	12 117,647,107	12 152,744,669	17 201,155,171	21 219,797,052	21 239,907,219	21 259,432,000
16	MICHOACAH	22 96,449,000	17 149,626,245	5 197,306,810	17 207,560,731	16 207,862,265	16 233,120,000
17	MORELOS	16 96,165,037	16 146,918,949	12 190,338,781	16 186,896,626	12 201,361,389	12 199,612,000
18	NAYARIT	17 88,477,423	22 143,476,478	16 173,635,124	12 156,755,485	17 153,506,767	17 166,889,000
19	NUevo LEON	24 72,560,611	24 87,684,276	24 107,734,685	24 117,428,983	24 129,126,759	3 142,143,000
20	OAXACA	13 62,604,322	13 77,926,867	13 94,572,916	13 111,688,697	13 118,181,634	24 137,721,000
21	PUEBLA	7 53,897,464	7 73,113,614	7 89,741,164	7 92,276,185	31 105,867,210	13 128,999,000
22	QUERETARO	3 53,538,306	3 68,172,559	3 80,779,160	31 90,535,726	7 99,632,023	32 122,974,000
23	QUINTANA ROO	10 48,233,547	1 56,636,843	32 67,194,203	3 81,908,719	32 99,503,877	31 113,851,000
24	SAN LUIS POTOSI	18 47,539,894	32 54,550,937	31 66,016,875	32 80,841,577	1 95,506,605	7 110,162,000
25	SINALOA	32 46,979,480	10 51,253,851	1 65,738,185	10 71,330,588	3 95,325,840	10 107,482,000
26	SONORA	1 44,316,000	27 49,677,531	27 61,321,062	1 70,857,079	10 94,035,748	1 99,334,000
27	TABASCO	20 40,691,720	31 47,199,021	20 58,870,148	20 67,668,175	20 76,767,414	20 85,122,000
28	TAMAULIPAS	27 39,953,762	20 46,544,460	10 58,687,445	27 59,755,118	18 76,013,114	18 84,412,000
29	TLAXCALA	31 33,893,777	6 40,986,892	18 52,065,163	6 56,929,960	27 64,880,119	6 74,424,000
30	VERACRUZ	6 32,092,203	18 37,028,523	6 50,115,234	18 56,121,991	6 59,947,169	27 71,250,000
31	YUCATAH	4 19,228,287	4 22,776,617	4 27,353,310	4 30,370,180	4 36,902,871	4 51,392,000
32	ZACATECAS	29 10,826,201	29 16,408,273	29 20,282,672	29 23,481,057	29 26,147,807	29 27,330,000
	TOTAL	8,968,623,012	11,448,432,077	13,656,082,214	14,940,009,767	16,614,333,536	17,445,581,000

NOTA: El número anotado a la izquierda de cada cantidad corresponde al número de Entidad Federativa (Ver el cuadro de referencia)
FUENTE: INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TÉCNICO DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS (I.N.D.E.T.E.C.)

FUENTE: Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (I.N.D.E.T.E.C.).

Las cifras estadísticas anteriormente expuestas, nos indican que en el análisis comparativo de la recaudación del impuesto predial por cada Entidad Federativa, el Distrito Federal ocupó el primer lugar en la captación de recursos, en lo que concierne al impuesto de referencia, esto en lo que hace al periodo comprendido entre los años 1999 a 2004, sin embargo, creo necesario hacer las siguientes dos anotaciones al respecto:

a) Primeramente, encontramos que las cantidades que se recaudaron en dicho periodo, para el Distrito Federal, los importes señalados en dicha tabla no concuerdan con los datos oficiales presentados por el Gobierno del Distrito

Federal en la Cuenta Pública, no obstante lo anterior, nos sirve como ejercicio comparativo en cuanto a que en dicho cuadro comparativo el Distrito Federal, es la entidad federativa que tiene el más alto nivel de recaudación fiscal (con el mayor número de contribuyentes), así como entonces, aún cuando, en cada año comprendido de 1999 a 2004 hubo mayor recaudación, el margen de diferencia en la recaudación fiscal entre un ejercicio fiscal y otro fue mínimo.

b) Como refuerzo a lo expuesto en el inciso anterior, tenemos que citar el ejemplo del Estado de Hidalgo, el cual en 1999 recaudó por concepto de impuesto predial la cantidad de \$62,604,322, millones de pesos y tiempo después, concretamente en 2004 captó la cantidad de \$128,999,000, millones de pesos es decir, entre un periodo a otro tuvo un incremento de \$66,394,678, millones de pesos es decir poco más del doble de lo que ingresó por este impuesto en 1999.

Así entonces, resulta inverosímil que aún cuando el Distrito Federal ocupó el primer lugar a nivel nacional en lo que toca a la recaudación del impuesto predial, también es cierto que las diferencias entre un ejercicio fiscal y otro resultan con un escaso margen de diferencia, pero lo más preocupante es que otras entidades, con características de pobreza y marginación hayan podido lograr una recaudación mayor, producto de una política tributaria más eficiente.

Lo anteriormente expuesto nos viene a demostrar nuevamente que resulta indispensable instaurar una nueva política fiscal en el Distrito Federal, que tienda a la eficiencia, a la equidad, que promueva el desarrollo económico local, y que sobre todo ayude al Gobierno del Distrito Federal a no depender tanto de las participaciones federales así como de los recursos de deuda.

2.3. EVALUACIÓN: VENTAJAS Y DESVENTAJAS.

Sobre lo expuesto en el desarrollo de este capítulo, podemos considerar que las políticas de recaudación que ha instrumentado y que actualmente aplica el

Gobierno del Distrito Federal le ha traído más perjuicios que beneficios, toda vez que hemos comprobado con datos estadísticos proporcionados por las mismas autoridades tributarias capitalinas, que los niveles de recaudación en los últimos ejercicios presupuestales, han sido con márgenes mínimos entre un ejercicio y otro, lo cual con una política tributaria eficiente, no debería suceder, toda vez que las autoridades fiscales del Gobierno del Distrito Federal desde el año de 1997 a la fecha han anunciado la implementación de una serie de políticas y medidas de carácter fiscal; correctivas, eficientes, recaudadoras, modernizantes, transparentes y austeras, cuando en la realidad suelen verse resultados de su política fiscal, aspectos muy diferentes a lo que pregonan.

2.3.1. La principal ventaja que ha obtenido el Gobierno del Distrito federal con la implementación de todas las políticas expuestas hasta ahora, es la siguiente:

Ha logrado que los pagos de impuestos y derechos, efectuados por los contribuyentes cautivos emigren en su mayoría de las Administraciones Tributarias, y de sus Administraciones Auxiliares, a las Instituciones Bancarias, Centros de Recaudación Fiscal, Centros Comerciales y a través de Internet, proporcionándole al contribuyente, la facilidad para efectuar sus pagos, en forma rápida y ágil, en horarios que van de las 9 de la mañana, hasta las 9 de la noche, inclusive sábados y domingos en Centros Comerciales,

2.3.2 Las principales desventajas que ha provocado el Gobierno del Distrito federal con la implementación de todas las políticas expuestas hasta ahora, son las siguientes:

Cabe aclarar, que los pagos efectuados en las Instituciones Bancarias, Centros de Recaudación Fiscal, Centros Comerciales y a través de Internet no se extienden a la totalidad de pagos, trámites y servicios que otorga, la Secretaria de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal y en ocasiones como dichos pagos se

efectúan mediante línea de captura proporcionada por el servicio telefónico de Locatel, así como por Internet, los importes proporcionados por este tipo de servicios para el pago de algunos impuestos, son más bajos, que los cobrados en las Administraciones tributarias y sus oficinas auxiliares, lo que ocasiona pérdidas en los montos cobrados por el Gobierno local, ya que los cálculos proporcionados vía línea de captura son erróneos.

Mucho se ha hablado del incremento en la recaudación fiscal pero no se ha tomado en consideración que dichos incrementos obedecen al factor de actualización, el cual se enmarca en el Código Financiero del Distrito Federal y que obliga a que tanto los impuestos, los derechos, así como el resto de las contribuciones, se incrementen de acuerdo a la depreciación anual del dinero.

El Gobierno del Distrito Federal ha llegado al extremo de cobrar más impuestos, de lo que es absolutamente necesario, lo cual es un robo legalizado, y lo es aún más cuando quienes pagan más son los causantes cautivos, estos pagan ahora una mayor cantidad de impuestos, que los derivados de las ganancias de las empresas. Esto en un país en donde los niveles de salario promedio no son para provocar orgullo, pero donde las grandes empresas reportan ganancias muy elevadas, es como para concluir que en el Distrito Federal solo los pequeños contribuyentes pagan impuestos.

Sin ir muy lejos el ejemplo más claro de este robo legalizado, es el que se implementa mediante la aplicación del factor 10.0 en el cobro del Impuesto Predial base renta, el cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación decretó como inconstitucional y no obstante lo anterior se sigue aplicando a todos aquellos contribuyentes, que no lo impugnan oportunamente por la vía legal en los tribunales de amparo competentes para conocer del asunto.

El Código Financiero del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2002, señala lo siguiente: cuando se determine el Impuesto Predial con base en

contraprestaciones, (RENTAS) se deberá multiplicar el importe de la renta mensual por 2 para determinar la renta bimestral, en virtud de que el Impuesto Predial es un impuesto que se paga en forma bimestral, posteriormente se multiplica por el factor de 38.47 y posteriormente se multiplicará por 10.0 para determinar la base de cálculo de este impuesto, al cual se le aplicará la tarifa contenida en el Artículo 152 del mismo Código ya mencionado, (cabe aclarar que dicha disposición se mantiene vigente aún en 2007).

Una vez determinado el impuesto se deberá aplicar un factor de reducción de la contribución calculada; si se trata de una renta para uso habitacional el factor sería de 0.42849 y si fuera renta para uso no habitacional el factor sería de 0.25454.

Es importante mencionar que se estaría considerando este procedimiento porque la base de cálculo se estaría determinando en función de las contraprestaciones determinadas; esto sucede cuando se otorga el inmueble en uso o goce temporal y cuando en ese inmueble la base determinada con valores unitarios es menor al hacer la comparación correspondiente con las contraprestaciones.

Lo cual quiere decir que el impuesto predial se paga de dos formas; valor catastral en base rentas (contraprestaciones) y valor catastral en base valor.(valor del suelo y valor de las construcciones adheridas al suelo), se paga en base al valor catastral que resulte más alto.

Cabe mencionar que en el ejercicio fiscal 2002 también se incrementaron en 10 veces los valores unitarios de suelo y construcciones y los elementos que integran la tarifa para calcular el impuesto predial; todo se incrementó en 10 veces.

Tesis Jurisprudencial En relación con este asunto, con fecha 23 de marzo de 2004, se dio a conocer la Tesis Jurisprudencial 23/2004 relacionada con el Artículo 149, fracción II del Código Financiero del Distrito Federal, vigente a partir del 1 de enero de 2002, en donde se menciona que el hecho de utilizar el factor 10.0 para determinar la base gravable del impuesto predial cuando se otorgue en uso o goce temporal de un inmueble, inclusive para la fijación de anuncios o cualquier otro tipo de publicidad, transgrede los principios de proporcionalidad y equidad tributarios.

A continuación se transcribe el documento tal como se dio a conocer:

El hecho de haberse incluido a partir del 1 de enero de 2002 en el Artículo 149, fracción II, del Código Financiero del Distrito Federal, el factor 10 para calcular la base gravable del impuesto predial respecto de inmuebles que se otorguen en arrendamiento, viola los principios de proporcionalidad y equidad tributarias establecidas en el Artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, por una parte, se distorsiona la base gravable del impuesto predial, en atención a que si ésta debía ser equiparable al valor de mercado o comercial de los inmuebles en términos de lo dispuesto por los Artículos Quinto Transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999 y 115, fracción IV, inciso c), antepenúltimo párrafo, de la Constitución Federal, no existe razón alguna que justifique elevar dicho valor comercial 10 veces más de lo que realmente corresponde, toda vez que con ello se desconoce la auténtica capacidad *contributiva de los sujetos pasivos del impuesto* y, por otra parte, se establece un tratamiento distinto a los contribuyentes que otorgan el uso o goce temporal de bienes inmuebles al obligarlos a pagar el impuesto predial sobre una base que no corresponde a su valor de mercado o comercial, sino a uno distinto, en relación con aquellos que determinan el valor de ese tipo de inmuebles a través de la práctica de un avalúo directo por persona autorizada o mediante la

aplicación de los valores unitarios al valor del suelo o a éste y a las construcciones adheridas a él.

Si la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que la aplicación del factor 10.0 es inconstitucional, porqué seguirlo cobrando, (esto es un robo legalizado).

CUADRO NUM. 4

IMPUESTOS 1990-2006
(Cifras al Cierre del Ejercicio en Millones de pesos Corrientes)

AÑO	PREDIAL	NOMINAS	ISAI	OTROS	TOTAL
1990	478.5	539.9	325.5	40.1	1,384.0
1991	872.7	768.5	510.8	64.6	2,216.6
1992	1,211.2	1,018.5	551.8	111.5	2,893.0
1993	1,432.9	1,192.6	567.8	168.1	3,361.4
1994	1,663.7	1,413.6	447.2	219.7	3,744.2
1995	1,954.5	1,407.7	522.8	302.2	4,187.2
1996	2,779.3	1,929.6	479.1	295.6	5,483.6
1997	3,119.3	3,895.6	664.9	696.3	8,376.1
1998	3,711.1	3,161.8	773.0	431.3	8,077.2
1999	4,335.7	3,815.2	781.8	416.7	9,349.4
2000	5,237.6	4,651.1	1,065.1	540.4	11,494.2
2001	6,124.8	5,271.5	1,349.3	596.7	13,342.3
2002	6,235.6	5,585.7	1,686.1	510.3	14,017.7
2003	6,572.7	5,734.7	1,949.2	510.1	14,766.7
2004	6,319.7	6,121.3	1,800.8	511.7	14,753.5
2005	6,543.6	6,518.7	3,335.8	575.9	16,974.0
2006 *	6,550.9	7,037.9	3,217.1	974.5	17,780.4
2007	7,256.4	7,309.9	3,227.7	792.8	18,586.8

FUENTE: Cuenta Pública del Distrito Federal años 1990 a 2005.
* Considera cifras de cierre preliminar.

Como podemos apreciar en el cuadro número. 4 la recaudación respecto del impuesto predial no se ha incrementado en forma sustancial en los últimos 6 años, por lo que las autoridades fiscales han tenido que recurrir a esta clase de

estrategias, ya no para incrementar la recaudación fiscal, si no para poder mantener los niveles de ingresos propios.

No obstante, la inconstitucionalidad de dicho factor no implica que este tipo de contribuyentes dejen de enterar el impuesto relativo, sino sólo que deberán calcular el valor catastral de los inmuebles otorgados en arrendamiento en términos de lo dispuesto por la fracción II del Artículo 149 del Código Financiero del Distrito Federal, sin incluir el referido factor 10.0 y pagar el tributo conforme al valor más alto que resulte entre el así determinado y el previsto en la fracción I del propio Artículo.

En otro orden de ideas, es pertinente hacer notar que existe otra desventaja, consistente en que hay muchos hoyos en la legislación fiscal del Distrito Federal que facilitan eludir el pago de impuestos. Una parte debe asociarse a que las normas están mal establecidas o simplemente son anacrónicas, otra parte a la habilidad de los especialistas en impuestos que ven cómo pagar menos impuestos, otra más tiene que ver con los ineficaces procesos de fiscalización, administración y cobro de los impuestos hacia los contribuyentes y ésto asociado con los complejos procedimientos que deben seguir las Administraciones Tributarias y sus Administraciones Auxiliares para iniciar procesos, da como resultado la elusión y la evasión fiscal, obviamente esto no es obra de la casualidad.

Otra desventaja consiste en lo siguiente, que no paguen los que deben hacerlo; puede ocurrir por lo siguiente: ya sea que la ley se los permita, o porque el sistema impositivo tiene tantas deficiencias que son aprovechadas para eludir el pago, (políticas fiscal y tributaria deficientes, tramitología y burocratismo en el sistema administrativo fiscal), los vacíos que existen en la legislación fiscal llevan a que unos impuestos se hagan incobrables, otros entren en litigio, que por lo regular suelen ser perdidos por la autoridad fiscal y otros más que se convierten

en créditos a cargo del fisco, que se tienen que devolver o compensar a los causantes.

Los anteriores aspectos generan obviamente que no se cuente con un sistema de recaudación adecuado para cubrir las necesidades que tienen los habitantes del Distrito Federal, por ello, es que insistimos en que es necesario establecer una nueva política fiscal, en donde se obtengan mayores recursos, y en la cual se replanteen los mecanismos para resolver la problemática de la recaudación.

Una vez desarrollados cada uno de los incisos que forman parte de este capítulo, podemos concluirlo con las siguientes consideraciones:

- Al principio de este capítulo hicimos referencia sobre la política tributaria que se ha implementado en el Distrito Federal desde 1997 hasta 2006 en las cuentas públicas de cada uno de los años que comprenden dicho periodo, hemos podido constatar la infinidad de programas y acciones que han diseñado las autoridades en la materia, los cuales hasta la fecha no han logrado aumentar significativamente la recaudación fiscal en dicha entidad federativa.
- En los últimos años, el Distrito Federal ha ocupado el primer lugar en la recaudación de varios impuestos, sin embargo, esto no significa que se recaude eficientemente, si tomamos en cuenta que los avances que se tienen de un ejercicio a otro son mínimos.
- Paradójicamente a lo que pudiera suponerse, existen otras entidades entre las que podemos destacar Hidalgo, Quintana Roo, Chihuahua, por citar algunas, que no teniendo la infraestructura recaudatoria que tiene el Distrito Federal, duplican la recaudación de sus ingresos, lo anterior se debe principalmente a la eficiencia con que lo hacen, aparte de que cuentan con el marco normativo para hacerlo de esta manera.

En resumen de lo anteriormente expuesto, es preciso que se determinen los lineamientos políticos, legales, tributarios y administrativos, para que el Distrito Federal logre una optimización en la recaudación de impuestos, y en donde se venga a reflejar la gran magnitud contributiva que tiene esta demarcación.

Por lo anterior resulta que solo mediante la aplicación de una nueva política tributaria se obtendrán mayores recursos fiscales, ya que ésta plantea la forma en que debe y puede resolverse la problemática de la recaudación fiscal, es decir, propondré como aumentar los ingresos de la hacienda pública local, sin aumentar los impuestos, por medio de implementar una reestructuración administrativa acorde a la legislación fiscal actual, sin dejar de lado, las propuestas para modificar la ley con el firme propósito de obtener el mejor funcionamiento en la obtención de recursos fiscales.

CAPÍTULO 3

PROPUESTA PARA UNA NUEVA POLÍTICA TRIBUTARIA EFICIENTE, EQUITATIVA Y PROMOTORA DEL DESARROLLO.

3.1. ESTRUCTURA DE LA TRIBUTACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL..

Si bien por un lado el sistema tributario aplicado durante la presente década de estudio ha generado que la insuficiencia de recursos sea uno de los problemas más importantes de la hacienda pública, por otro lado también debe de considerarse que los requerimientos presupuestales del Gobierno del Distrito Federal en cada ejercicio fiscal van en aumento.

En virtud de esta problemática es necesario replantear cómo mejorar las políticas, estrategias y esquemas de tributación y recaudación, para estar en posibilidad de poder garantizar el bienestar social, el desarrollo de infraestructura, el apoyo a la inversión productiva y lograr el desarrollo sostenible de la hacienda pública local.

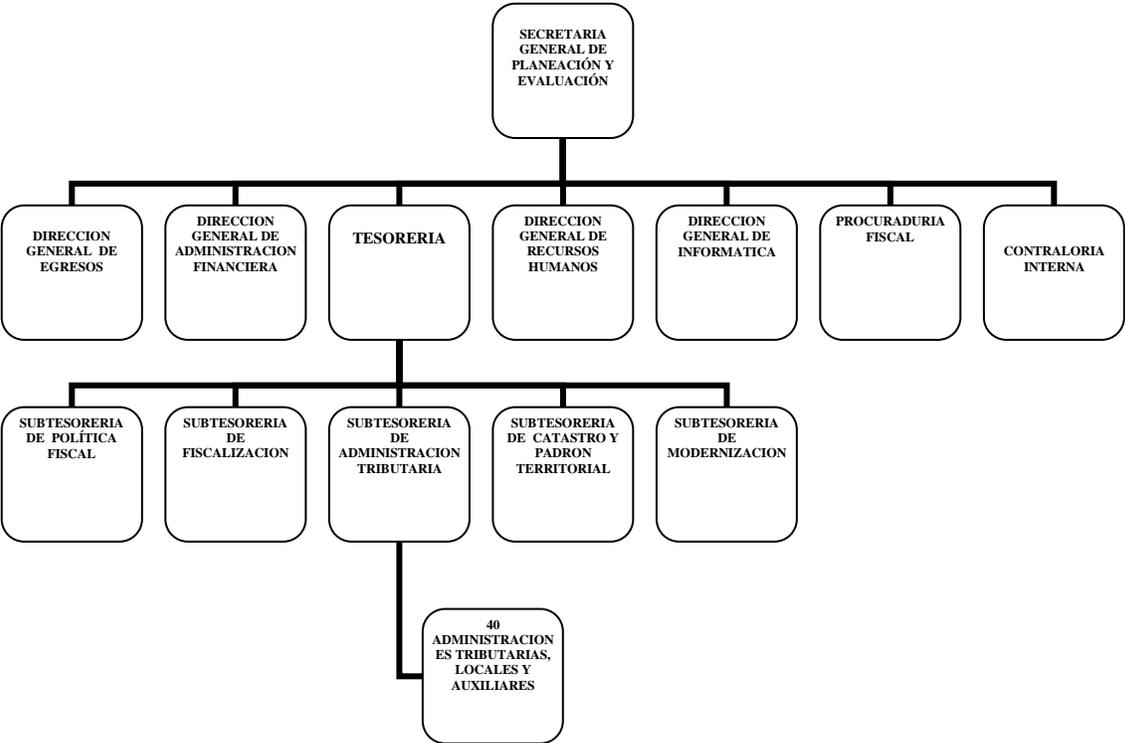
Por lo que en este numeral, antes de hablar de una nueva política tributaria, eficiente equitativa y promotora del desarrollo, así como de sus características, es de vital importancia señalar de manera breve que se entiende por política fiscal:

Por política fiscal se entiende como el “conjunto de instrumentos y medidas que toma el Estado con el objeto de recaudar los ingresos necesarios para realizar las funciones que le ayuden a cumplir los objetivos de la política económica general. Los principales ingresos de la política fiscal son por la vía de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y el endeudamiento público interno y externo. La política fiscal como acción del Estado en el campo de las finanzas públicas, busca el equilibrio entre lo recaudado por impuestos y otros conceptos y los gastos gubernamentales”.

Si la Política fiscal se refiere fundamentalmente a la administración de los ingresos, gastos y financiamiento de las Haciendas Públicas, corresponde a la política tributaria el manejo de la estructura y administración impositiva del Gobierno en este caso del Gobierno del Distrito Federal:

Por lo que abordaremos brevemente el tema haciendo una referencia a la política tributaria que se instrumentó en el Distrito Federal durante el periodo comprendido entre el período de 1997 a 2006, tomándola como una referencia de lo ya instrumentado, por el Gobierno del Distrito Federal y las expectativas de la nueva propuesta, así entonces, es menester resaltar lo siguiente:

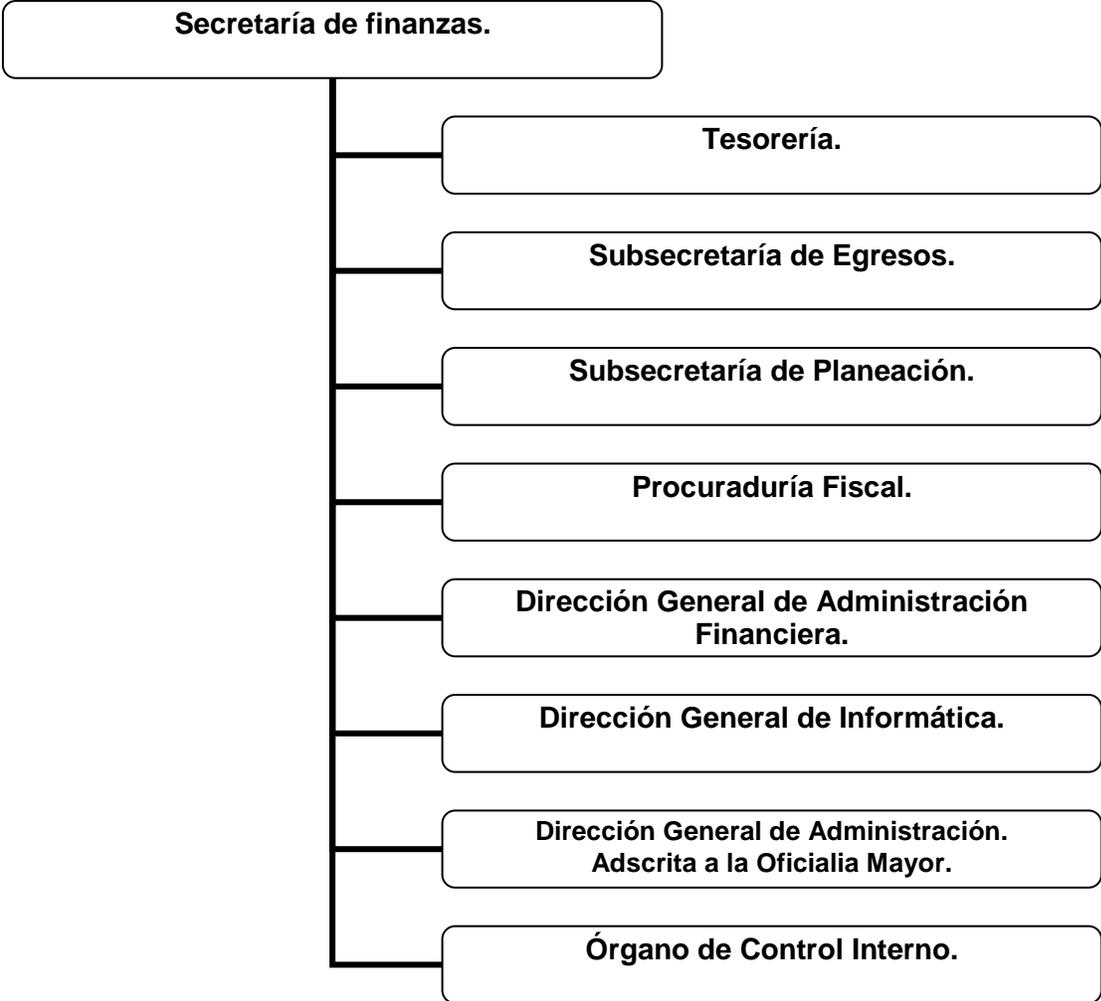
Principales características de la política fiscal del Gobierno del Distrito Federal durante los últimos años. El sistema tributario instituido a finales del milenio pasado, hablamos propiamente del ejercicio fiscal 1997, estaba conformado en base al siguiente organigrama:



FUENTE: Gobierno del Distrito Federal.

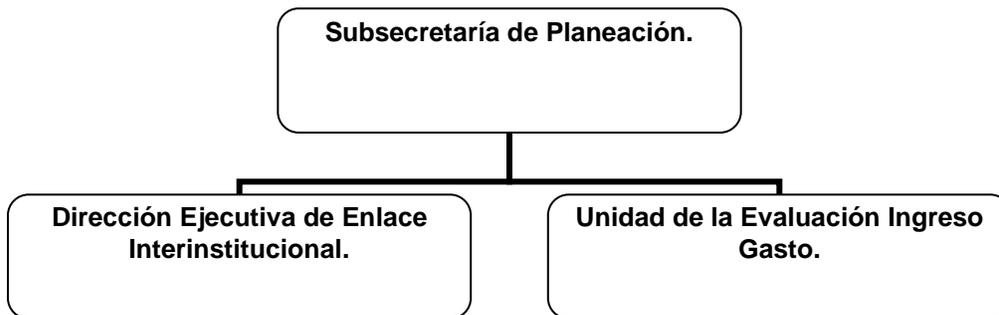
Este organigrama comprende todas las áreas de mayor importancia, que contribuyen a la recaudación fiscal del Gobierno del Distrito Federal, el sistema tributario funcionaba con aproximadamente 10,000 empleados, entre personal de estructura y de base, a partir del ejercicio fiscal 1998, la Dirección General de Egresos, se convierte en la Subsecretaría de Egresos, esto sucede, estando al mando de la Jefatura de Gobierno el Ing. Cuauhtemoc Cárdenas Solórzano.

Para 2007, la conformación actual del sistema tributario del Distrito Federal, es la siguiente:



Fuente: Gobierno del Distrito Federal

La Subsecretaría de Planeación es un área de nueva creación, la cual actualmente cuenta con solo 19 empleados, situación preocupante, ya que son muchas las tareas encomendadas en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal, las cuales se mencionan a continuación:



Fuente: Gobierno del Distrito Federal

3.1.1. Atribuciones de la Subsecretaría de Planeación. (Reglamento Interior de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal-2000).

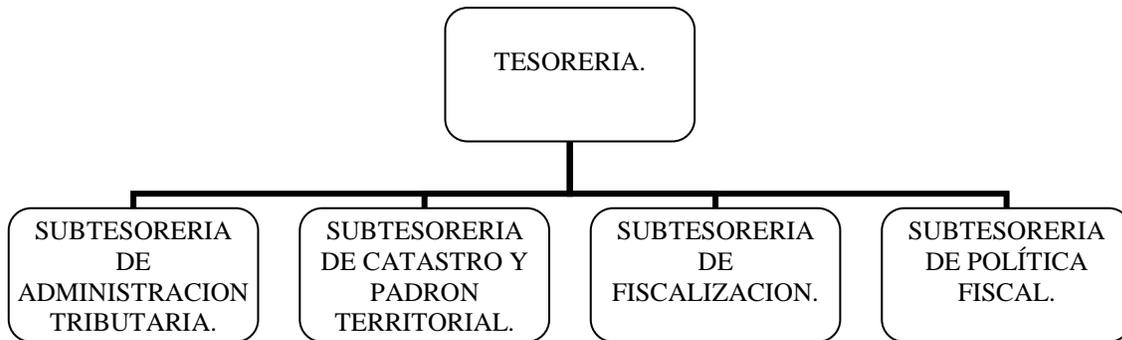
Con base en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal: **Artículo 34 Bis.** Corresponde al titular de la Subsecretaría de Planeación:

- Vincular la presupuestación al Sistema de Planeación del Distrito Federal a través de los Programas Operativos Anuales de las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades de la Administración Pública, asegurando la correspondencia del Presupuesto de Egresos con los objetivos del Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal y del Programa Operativo de la Administración Pública del Distrito Federal:
- Realizar actividades relativas a la planeación y evaluación presupuestal, en relación al desarrollo e impacto social, económico y financiero de los programas de gobierno:

- **Coordinar el análisis costo beneficio de los principales proyectos de inversión, así como el desarrollo y puesta en marcha de los principales proyectos;**
- Participar en la supervisión de los programas especiales en materia de Planeación y Desarrollo Territorial, a fin de evaluar el impacto de los mismos en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal;
- **Elaborar diagnósticos, fijar prioridades y diseñar las estrategias que ordenen las acciones para la aplicación de los recursos presupuestales del Distrito Federal;**
- **Proponer políticas y estrategias para efficientar el manejo de las finanzas públicas de acuerdo al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal;**
- Colaborar en la elaboración de planes y programas Sectoriales, Delegacionales y Territoriales que emanen del Comité de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal (COPLADE), dentro del marco de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal;
- Promover propuestas de coordinación con la federación, estados, municipios y delegaciones, en materia de planeación;
- Participar en la formulación, vigilancia y cumplimiento de los acuerdos de colaboración administrativa en materia fiscal federal y local, en términos de las leyes y reglamentos aplicables; y
- Las demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos, así como las que le sean conferidas por sus superiores jerárquicos en el ámbito de su competencia.

Nota: (las negritas son autoría del suscrito).

La Tesorería del Gobierno del Distrito Federal, es el área directamente involucrada con el manejo de la estructura fiscal así como de los procesos de recaudación fiscal, para la obtención de ingresos propios, cuyo organigrama es el siguiente:



Fuente: Gobierno del Distrito Federal

A continuación expondremos brevemente cuáles son los objetivos primordiales de cada una de las áreas que conforman la tesorería del Gobierno del Distrito Federal, para lo cual, iniciaremos con la Subtesorería de Administración Tributaria y continuaremos con las siguientes, según el orden del organigrama actual de la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal:

3.1.2. Subtesorería de Administración Tributaria: (Reglamento Interior de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal-2000).

I.-Objetivos:

Administrar, recaudar y cobrar las contribuciones y aprovechamientos y sus accesorios, así como de los productos señalados en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, en los términos de las disposiciones fiscales aplicables, mantener permanentemente actualizados los padrones de contribuyentes y asistir y orientar a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales

11.-Atribuciones

Conforme al Artículo 73 del Reglamento Interior de la Administración Pública el Distrito Federal corresponde a la Subtesorería de Administración Tributaria:

- **Administrar, recaudar, determinar y cobrar las contribuciones y aprovechamientos y sus accesorios, así como de los productos señalados en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, en los términos de las disposiciones fiscales aplicables;**
- **Notificar los actos administrativos relacionados con las obligaciones fiscales de los contribuyentes;**
- Administrar las funciones operativas inherentes a la determinación, recaudación y cobro de los ingresos federales coordinados, con base en las leyes fiscales federales aplicables, y en los acuerdos del Ejecutivo Federal;
- Registrar los ingresos que se generen en el ejercicio de sus funciones y elaborar los informes y estadísticas que se requieran;
- Imponer sanciones por infracciones a las disposiciones del Distrito Federal y a las de carácter federal, cuya aplicación esté encomendada a las autoridades hacendarias locales, en virtud de las leyes aplicables y los acuerdos del Ejecutivo Federal;
- **Ejercer la facultad económico coactiva, mediante el procedimiento administrativo de ejecución, y con el fin de hacer efectivos los créditos fiscales locales y los de carácter federal, cuya aplicación esté encomendada al Distrito Federal en virtud de las leyes aplicables o de los acuerdos del ejecutivo Federal;**
- Recibir, tramitar y resolver las solicitudes de devolución o compensación de créditos fiscales a favor de los contribuyentes, en los términos y con las modalidades que señalen las leyes fiscales aplicables, así como los acuerdos del Ejecutivo Federal o del Jefe de Gobierno;
- Recibir, tramitar y resolver las solicitudes de los contribuyentes en materia de pago a plazos de los créditos fiscales del Distrito Federal o federales coordinados y en su caso, exigir el pago;
- Aceptar, previa calificación, las garantías que otorguen los contribuyentes para asegurar el interés fiscal respecto de los créditos fiscales a que se refiere este artículo, así como registrarlas, autorizar su sustitución,

cancelarlas o hacerlas efectivas y ordenar su ampliación, así como resolver sobre su dispensa, cuando sea procedente;

- **Coordinar las acciones permanentes de actualización de los padrones de contribuyentes, relativos a ingresos del Distrito Federal o federales coordinados;**

- Establecer y expedir las bases normativas inherentes a sus funciones;
- Planear, coordinar, dirigir y evaluar la operación y aplicación estricta de las normas y procedimientos en materia de las atribuciones a su cargo;
- Vigilar el cumplimiento de las normas y procedimientos inherentes al desarrollo de las funciones a su cargo;

- **Diseñar y administrar los programas de control del cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes;**

- Informar a la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal de los hechos que conozca con motivo del ejercicio de sus atribuciones, y puedan constituir delitos fiscales;

- **Informar a la Subtesorería de Fiscalización de las omisiones o diferencias detectadas en el pago de créditos fiscales, que conozca con motivo del ejercicio de sus atribuciones;**

- Vigilar la aplicación de las normas y procedimientos para la recepción y revisión de los avisos y declaraciones que presentan los contribuyentes, para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales relativas a ingresos locales y federales coordinados;

- **Establecer metas de recaudación congruentes con la política tributaria del Distrito Federal efectuando el seguimiento de los programas respectivos; y**

- Hacer efectivas las sanciones pecuniarias impuestas por las autoridades judiciales del Distrito Federal, así como las garantías que se otorguen para su pago, en términos de las disposiciones legales aplicables;
- Recibir, analizar y resolver las solicitudes de reconocimiento de enteros realizados por los contribuyentes, conforme a las disposiciones legales aplicables.

Nota: (las negritas son autoría del suscrito).

La Subtesorería de Administración Tributaria, cuenta en su estructura interna con 21 Administraciones tributarias, 9 Administraciones tributarias auxiliares y 6 Centros de servicio a los contribuyentes, tienen básicamente sus funciones asignadas en el artículo 80 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, señalaremos las más importantes para el proceso de recaudación:

- **Administrar, recaudar, determinar y cobrar las contribuciones y aprovechamientos y sus accesorios, así como los productos señalados en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, en los términos de las disposiciones fiscales del Distrito Federal, así como las contribuciones federales a que se refieren los acuerdos del ejecutivo federal:**
- **Notificar los actos administrativos relacionados con las obligaciones fiscales de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados;**
- Realizar las funciones operativas inherentes al registro, clasificación, validación y consolidación de las operaciones de ingresos, que se generen en el ejercicio de sus atribuciones;
- Imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales del Distrito Federal y a las de carácter federal, cuya aplicación esté encomendada a las autoridades hacendarías locales, en virtud de las leyes aplicables y los acuerdos Ejecutivo Federal;
- **Ejercer la facultad económico coactiva, mediante el procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivos los créditos fiscales en los términos de las disposiciones fiscales aplicables y de los acuerdos del Ejecutivo Federal;**

- Recibir, tramitar, resolver y, en su caso, autorizar el pago de las solicitudes de devolución o compensación de créditos fiscales a favor de los contribuyentes, en los términos y con las modalidades que señalen las leyes fiscales aplicables, así como los acuerdos del Ejecutivo Federal;
- Recibir, tramitar y resolver las solicitudes de los contribuyentes en materia de pago a plazos de los créditos fiscales del Distrito Federal o Federales coordinados;
- **Recibir, revisar y tramitar las manifestaciones, declaraciones, avisos, documentos e informes que presenten o deban presentar los sujetos obligados para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales;**
- Aceptar, previa calificación, las garantías que otorguen los contribuyentes para asegurar el interés fiscal, respecto de los créditos fiscales a que se refiere este artículo, así como registrarlas, autorizar su sustitución, cancelarlas o hacerlas efectivas y ordenar su ampliación cuando sea procedente;
- **Mantener actualizados los padrones de contribuyentes, de las contribuciones señaladas en la Ley de Ingresos del Distrito Federal y los correspondientes a los Ingresos Federales coordinados a que se refieren los acuerdos del Ejecutivo Federal;**
- **Programar, controlar y registrar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes;**
- Expedir a los contribuyentes copias certificadas, constancias e informes de adeudo a que se refieren las leyes fiscales aplicables;
- **Desarrollar y participar en la formulación de los programas de identificación e incorporación de nuevos contribuyentes a los padrones;**
- Coadyuvar en la determinación y registro de los consumos de agua;
- Elaborar pólizas diarias y mensuales de los ingresos que se obtengan en el ejercicio de sus atribuciones;
- **Brindar orientación y asesoría al contribuyente;**

- Informar a la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, de los hechos que conozca con motivo del ejercicio de sus atribuciones, y puedan constituir delitos fiscales; y
- Hacer efectivas las sanciones pecuniarias impuestas por las autoridades judiciales del Distrito Federal, así como las garantías que se otorguen para su pago, en términos de las disposiciones legales aplicables.

Nota: (las negritas son autoría del suscrito).

3.1.3. Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial: (Reglamento Interior de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal-2000).

I.- Objetivos:

Contar con un padrón catastral confiable que permita al gobierno del Distrito Federal cobrar las contribuciones ligadas a la propiedad inmobiliaria bajo los principios de equidad y de proporcionalidad.

II.- Atribuciones

Conforme al Artículo 86 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal corresponde a la Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial:

- Realizar los estudios del mercado inmobiliario, de la dinámica y de las características físicas y socioeconómicas del territorio del Distrito Federal, para efectos de identificar, determinar y actualizar los valores catastrales de suelo y de construcción.
- **Definir y establecer la política fiscal para determinar tarifas y tasas impositivas en materia de los gravámenes ligados a la propiedad inmobiliaria.**

- Definir y establecer los criterios e instrumentos que permitan el registro y el empadronamiento de inmuebles, así como la actualización de sus características físicas y de valor.
- **Establecer y mantener actualizado el padrón cartográfico catastral del Distrito Federal, así como el identificador único que relaciona todos los conceptos ligados a la propiedad inmobiliaria.**
- Actualizar y operar el sistema cartográfico catastral del Distrito Federal.
- Proporcionar al público en general y a las dependencias y entidades, públicas y privadas, los servicios de información catastral.
- **Ordenar y practicar la verificación física de los inmuebles para mantener actualizado el padrón catastral.**
- **Autorizar, registrar y llevar un padrón actualizado de las instituciones de crédito, sociedades civiles y mercantiles, así como de corredores públicos, cuyo objeto específico sea la realización de avalúos de inmuebles para efectos fiscales.**
- Determinar la base gravable de las contribuciones que tengan por objeto la propiedad o posesión de bienes inmuebles, así como la transmisión de los mismos, en los términos de las disposiciones fiscales aplicables.

Nota: (las negritas son autoría del suscrito).

3.1.4. Subtesorería de Fiscalización: (Reglamento Interior de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal-2000).

I.- Objetivos

Llevar a cabo programas de fiscalización, así como definir, establecer y operar los procedimientos de control y verificación del cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de las contribuciones previstas en las leyes fiscales del Distrito Federal y de las contribuciones federales coordinadas, cuya aplicación

competente a las autoridades hacendarías locales, a fin de evitar la evasión fiscal ya que de no ser así, sería en perjuicio de la hacienda pública local, y por ende, de la propia ciudadanía del Distrito Federal.

- • Dar a conocer a los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, los hechos y omisiones que se conozcan con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación, y que entrañen o puedan entrañar incumplimiento de las disposiciones fiscales.
- • Determinar en cantidad líquida las contribuciones omitidas y sus accesorios que se conozcan y que servirán de base para ejercer la facultad económica coactiva mediante la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los créditos fiscales locales y federales, en los términos de las disposiciones aplicables y de los acuerdos del ejecutivo federal, siempre que dichos créditos se determinen con motivo del ejercicio de las atribuciones de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales.
- • Ordenar y practicar todos los actos inherentes al ejercicio de las facultades de comprobación, estableciendo los sistemas y procedimientos de control administrativo que coadyuven a combatir la evasión fiscal. Detectar los hechos y omisiones que puedan constituir delitos fiscales, e informarlos a la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal.

II.- Atribuciones Específicas: (Artículo 81 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal-2000).

- Comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de contribuciones previstas en las leyes fiscales del Distrito Federal y de las coordinadas cuya aplicación compete a las Autoridades Hacendarías Locales, en los términos establecidos en las Leyes Fiscales Federales y en los acuerdos o convenios suscritos por el Ejecutivo Federal, así como

administrar y recaudar las contribuciones, aprovechamientos, productos, accesorios y su actualización, señalados en las disposiciones antes mencionadas;

- **Elaborar programas de fiscalización en materia de las contribuciones previstas en la Ley de Ingresos del Distrito Federal y de las contribuciones federales coordinadas, en los términos de los acuerdos del Ejecutivo Federal y, con base en dichos programas, ordenar y supervisar la práctica de visitas domiciliarias y avalúos, la revisión de dictámenes y declaraciones y las visitas de inspección y verificación, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia fiscal;**
- Requerir a los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, para que exhiban la contabilidad, declaraciones y avisos, y para que proporcionen los datos, otros documentos e informes, a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales;
- Establecer los sistemas y procedimientos a que debe sujetarse la práctica de visitas domiciliarias, revisión de declaraciones y dictámenes, visitas de inspección y verificaciones en materia de comprobación del cumplimiento de las disposiciones fiscales de los contribuyentes;
- **Dar a conocer a los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, los hechos u omisiones que entrañen o que puedan entrañar incumplimiento de las disposiciones fiscales que se conozcan, con motivo del ejercicio de las atribuciones de comprobación;**
- Determinar en cantidad líquida las contribuciones omitidas y sus accesorios que se conozcan, con motivo del ejercicio de sus atribuciones, en los términos de las Leyes Fiscales del Distrito Federal o de las federales cuya aplicación compete a las Autoridades Hacendarias Locales;

- Imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales que se conozcan con motivo del ejercicio de las atribuciones a que se refiere este artículo y con sujeción a las disposiciones aplicables;
- **Notificar a los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, los actos relacionados con el ejercicio de las atribuciones de comprobación;**
- Recibir, tramitar y resolver las solicitudes de los contribuyentes en materia de pago a plazo de los créditos fiscales del Distrito Federal o Federales Coordinados, en los términos de los acuerdos del Ejecutivo Federal, determinados con motivo del ejercicio de las atribuciones de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales;
- Recibir y resolver las solicitudes de compensación que formulen los contribuyentes, en los términos y con las modalidades que señalen las leyes fiscales aplicables y los acuerdos del ejecutivo federal;
- **Ejercer la facultad económico coactiva mediante el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los créditos fiscales locales y los de carácter federal, en los términos de las disposiciones fiscales aplicables y de los acuerdos del ejecutivo federal, siempre que dichos créditos se determinen con motivo del ejercicio de las atribuciones de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales;**
- Ordenar la práctica de los embargos precautorios en los términos de las disposiciones fiscales del Distrito Federal y las de carácter federal cuya aplicación esté encomendada a las Autoridades Hacendarias Locales;
- Ordenar y practicar todos los actos inherentes a las atribuciones de las autoridades fiscales del Distrito Federal, en materia del ejercicio de las atribuciones de comprobación, excepto el trámite y resolución de los recursos administrativos previstos en las disposiciones fiscales;
- Aceptar previa calificación, las garantías que otorguen los contribuyentes para asegurar el interés fiscal respecto de los créditos fiscales a que se refiere este artículo, así como registrarlas, autorizar su sustitución,

cancelarlas o hacerlas efectivas y ordenar su ampliación cuando sea procedente y resolver sobre su dispensa en los términos de las disposiciones fiscales;

- **Establecer los sistemas y procedimientos de control administrativo que coadyuven a combatir la evasión fiscal, sujetándose, para el efecto, a las normas establecidas por las disposiciones fiscales;**
- Vigilar el cumplimiento de las normas y procedimientos inherentes al desarrollo de sus funciones, y
- Informar a la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal de los hechos que conozca con motivo del ejercicio de sus atribuciones y puedan constituir delitos fiscales.

Nota: (las negritas son autoría del suscrito).

3.1.5. Subtesorería de Política Fiscal: (Reglamento Interior de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal-2000).

I.- Atribuciones

Atribuciones del titular de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal conforme al Artículo 72 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal corresponde a la Subtesorería de Política Fiscal:

- **Coadyuvar en el diseño e instrumentación de la política fiscal de la Hacienda Pública del Distrito Federal mediante diagnóstico sobre niveles de tributación y potencial recaudatorio, considerando las condiciones generales de la economía y particulares de los diversos grupos de contribuyentes;**
- Elaborar el Presupuesto de Ingresos del Distrito Federal que servirá de base para la formulación de la iniciativa de Ley de Ingresos del Distrito Federal;

- Participar en la elaboración de la iniciativa de Ley de Ingresos del Distrito Federal;
- Colaborar en la definición de la política de precios y tarifas de los bienes y servicios del Distrito Federal;
- Integrar la estadística de Ingresos de la Hacienda Pública del Distrito Federal;
- Elaborar las proyecciones cuantitativas de los Ingresos del Distrito Federal que permitan contribuir al cumplimiento de las metas institucionales, para el correcto financiamiento del gasto;
- **Analizar y evaluar sistemáticamente el comportamiento y evolución de los Ingresos del Distrito Federal, en congruencia con los programas establecidos, a efecto de identificar y proponer lineamientos y directrices de financiamiento del gasto o medidas correctivas, en su caso,**
- Dar seguimiento y orientar, conjuntamente con las áreas generadoras de ingresos, el cumplimiento de la Ley de Ingresos del Distrito Federal;
- **Proponer planes y programas que propicien y consoliden la cultura fiscal entre la población del Distrito Federal;**
- **Analizar la información de los padrones y las bases de datos fiscales;**
- Integrar y analizar la información de ingresos para cumplimentar las obligaciones de informar a los órganos de control presupuestal;
- **Analizar la política de ingresos, a efecto de identificar y proponer lineamientos y directrices de financiamiento del gasto;**
- Elaborar estudios que muestren el panorama económico nacional y del Distrito Federal, tanto de coyuntura como de mediano y largo plazos, para evaluar y prever los posibles efectos en las finanzas públicas;
- Analizar el entero de las participaciones en ingresos federales, evaluando la aplicación de las disposiciones legales respectivas,
- Coordinar la participación de las dependencias, unidades administrativas, órganos político-administrativos, órganos desconcentrados y entidades de

la Administración Pública, en los distintos organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal;

- Participar en la definición de propuestas de adecuaciones concernientes a las disposiciones legales que rigen la coordinación fiscal y la colaboración administrativa;
- Elaborar los estudios relativos a las participaciones en ingresos federales que corresponden al Distrito Federal;
- **Coordinar el intercambio de información con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con las entidades federativas;**
- Verificar y dar seguimiento al entero que por concepto de fondos de aportaciones federales le corresponde al Distrito Federal, en apego a las disposiciones legales aplicables; y
- **Realizar estudios económicos y de política fiscal que coadyuven al fortalecimiento, regulación y supervisión de los ingresos locales, considerando el entorno económico nacional e internacional, así como los estudios que sobre la materia realicen los distintos organismos internacionales.**

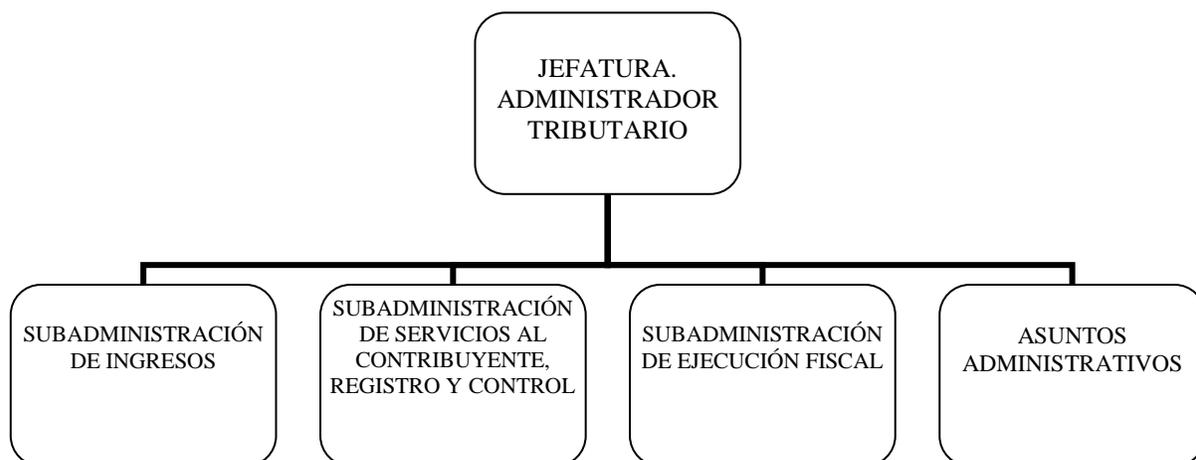
En resumen, después de haber analizado la estructura del sistema tributario y sus atribuciones, resalta que la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal sea el área directamente involucrada en el manejo de la estructura fiscal, así como de sus procesos de recaudación, por lo que es de vital importancia resaltar, que las atribuciones de la Secretaría de Finanzas y de la Tesorería, no han sufrido cambios relevantes a través del período de análisis 1997 -2006, que detonen el dinamismo en la recaudación fiscal, lo cual refleja un largo periodo de estancamiento.

3.2. POLÍTICA TRIBUTARIA ACTUAL ¿SIGUE IGUAL?

3.2.1 Estructura impositiva.

Ya señalamos en el inciso anterior las atribuciones del sistema tributario del Distrito Federal, sin embargo es menester analizar las dos Subtesorerías más importantes, en razón de estar involucradas directamente con la aplicación de los procesos de recaudación fiscal, nos referimos concretamente a la Subtesorería de Fiscalización y a la Subtesorería de Administración Tributaria, ésta última tiene a su cargo el manejo de las administraciones tributarias del Gobierno del Distrito Federal, cuya estructura analizaremos a continuación:

La organización interna de las Administraciones Tributarias responde a una estructura de división funcional. Es decir, las distintas divisiones internas de las administraciones tributarias se centran en cinco grandes áreas:

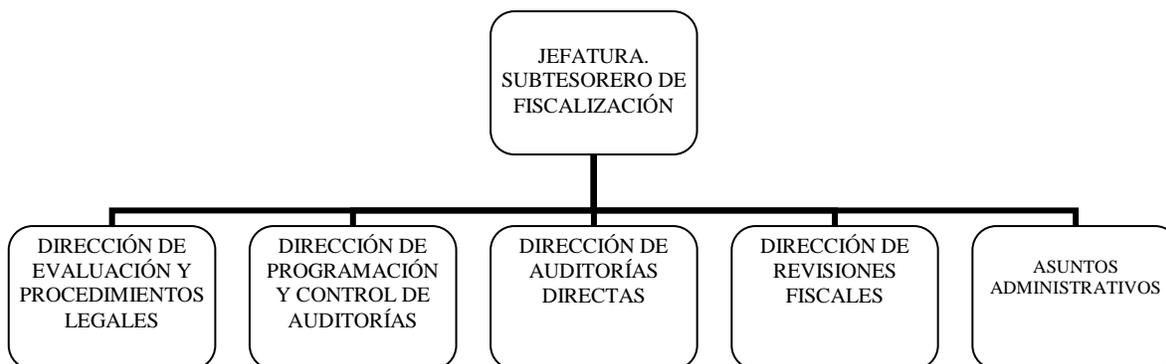


FUENTE: Gobierno del Distrito Federal.

- Jefatura, tiene al mando un Administrador Tributario, encargado del manejo de todas las áreas de tributación

- La Subadministración de Ingresos está encargada de todo lo relacionado con los pagos de los contribuyentes.
- La Subadministración de Servicios al Contribuyente, Registro y Control, encargada de dar atención y servicio a los contribuyentes en todo lo relacionado con sus trámites fiscales, así como el manejo de los padrones fiscales.
- La Subadministración de Ejecución Fiscal, es la encargada de Ejercer la facultad económico coactiva, mediante el procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivos los créditos fiscales a cargo de los contribuyentes.
- La oficina de asuntos administrativos, área encargada del manejo de los recursos humanos, financieros y materiales.

La organización interna de la Subtesorería de Fiscalización responde a una estructura de división funcional. Es decir, las distintas divisiones internas de la Subtesorería de Fiscalización se centran en seis grandes áreas:



FUENTE: Gobierno del Distrito Federal.

- Jefatura, tiene al mando un Subtesorero de Fiscalización, encargado del manejo de todas las áreas de fiscalización.
- La Dirección de Evaluación y Procedimientos Legales.
- La Dirección de Programación y control de Auditorias.

- La Dirección de Auditorías Directas.
- La Dirección de Revisiones Fiscales.
- La oficina de asuntos administrativos, área encargada del manejo de los recursos humanos, financieros y materiales.

Otras áreas de servicios dentro de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal (Dirección General de Recursos Humanos, Procuraduría Fiscal, Contraloría interna, Dirección General de Informática, Subtesorería de Política Fiscal, Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial etc.) se adscriben por lo general hacia estas grandes divisiones, tanto en Administración Tributaria, como en Fiscalización.

Básicamente, la administración tributaria local, ha dejado de asignar una cantidad importante de sus recursos en personal y desarrollo, nos referimos concretamente, a la disminución de empleados que en 1997, eran aproximadamente; 10,000 y actualmente son 5,095, lo que significa realmente una reducción de personal muy importante, con un ahorro sustancial en gasto corriente cerca del 50%, de donde surge la siguiente interrogante, ¿Esto repercutió directamente en los índices de recaudación fiscal?, yo considero que si, ya que el trabajo, que ejecutaban todos, se repartió entre los empleados que quedaron y ahora supuestamente se hace más con menos.

El área de recaudación concentra pocos trabajadores, actualmente la Secretaría de Finanzas cuenta con 5,095, entre empleados de confianza y personal de base, de los cuales 3,889 (Fuente: Gobierno del Distrito Federal) están adscritos a la Tesorería la cual, se encarga del cobro efectivo de los recursos fiscales propios, así las cosas si del total de 3,889 empleados, lo dividimos en cuatro áreas, partimos del supuesto de que cada Subtesorería contaría hipotéticamente con 972 empleados, situación que nos obliga a deducir que tanto la Subtesorería de Administración Tributaria como la de Fiscalización

tienen pocos empleados involucrados directamente en las áreas recaudadoras, la mayoría mal pagados, sin incentivo alguno y con muy baja productividad.

Pero es importante resaltar que los instrumentos más eficaces en la lucha contra los incumplimientos fiscales se desarrollan en las áreas de la Subtesorería de Fiscalización.

Sus instrumentos de uso más frecuentes son: el uso de “visualizadores” fiscales, los cuales dependen de la Dirección de Programación y Control de Auditorías, estos, recaban los insumos para la implementación de las auditorías fiscales.

Sin embargo, una serie de medidas adicionales tales como: clausuras de establecimientos por parte de las Delegaciones Políticas, Falta de información veráz en los padrones fiscales, corrupción en cuanto a los chequeos espontáneos de información, etc. tienen por objeto inducir al incumplimiento de obligaciones fiscales, por lo que es de vital importancia modificar la estructura orgánica de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, el número y tipo de plazas, la distribución de oficinas, la composición de los padrones fiscales de contribuyentes y su evolución histórica que solo se completó hasta el ejercicio fiscal 2001, agilizar el actual esquema de pagos, dar a conocer el costo real de la recaudación de los ingresos tributarios, agilizar las devoluciones, juicios y revisar e investigar previamente a quién se le deben de otorgar los estímulos fiscales.

Es impostergable la instrumentación de la reestructuración Integral de la Administración Tributaria Local, a través de la cual se busque simplificar y fortalecer el cumplimiento voluntario y oportuno de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.

3.2.2. EVOLUCIÓN EN LA RECAUDACIÓN.

En el numeral anterior se mencionó que, los principales ingresos de la política fiscal son por la vía de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, las Contribuciones de Mejoras y el endeudamiento público interno y externo. La política fiscal como acción del Estado en el campo de las finanzas públicas, busca el equilibrio entre lo recaudado por impuestos y otros conceptos y los gastos gubernamentales”.

A continuación veamos el siguiente cuadro en el que se exponen los niveles de recaudación del Gobierno del Distrito Federal con la finalidad de normar un criterio sobre lo expuesto:

CUADRO NUM. 4.

INGRESOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. 1997- 2006.

(Cifras al cierre del ejercicio en Millones de pesos Corrientes).

AÑO.	INGRESOS PROPIOS.	INGRESOS TOTALES.	% DE LOS INGRESOS TOTALES	GASTO NETO
1997	\$19,016.3	\$35,696.0	%53.27	\$38,923.0
1998	\$20,391.1	\$40,148.9	%50.78	\$43,249.0
1999	\$24,330.6	\$46,963.5	%51.80	\$49,716.0
2000	\$27,440.4	\$55,237.2	%49.67	\$59,762.0
2001	\$30,146.6	\$62,383.0	%48.32	\$65,944.0
2002	\$31,464.1	\$67,825.3	%46.38	\$75,304.0
2003	\$33,263.2	\$72,990.1	%45.53	\$77,222.0
2004	\$37,108.2	\$78,846.3	%47.06	\$79,784.9
2005	\$40,249.0	\$88,998.6	%45.22	\$87,973.0
2006	\$41,686.7	\$100,238.5	%41.58	\$95,066.2

Fuente: Cuenta Pública del Distrito Federal años 1997-2005.

El bajo nivel de ingresos propios de apenas \$ 41,686.7 millones de pesos corrientes, derivados de la recaudación fiscal, pone en grave riesgo el cumplimiento de las funciones sustantivas del Gobierno del Distrito Federal y obliga, como tarea impostergable, a una reestructuración del conjunto de la política de ingreso-gasto, coordinación fiscal, deuda pública y supervisión del gasto público.

El problema en este sentido es que la base tributaria, comprende solo a los contribuyentes cautivos, lo que refleja el deficiente manejo de la ESTRUCTURA Y ADMINISTRACIÓN IMPOSITIVA, terrenos de la Política Tributaria (Administración Tributaria) y si a lo anterior sumamos; la falta de modernización del equipo y los procesos electrónicos, la falta en la depuración, actualización y modernización de los padrones fiscales del Gobierno del Distrito Federal, así como el alto nivel de informalidad que se registra, en el pago de impuestos, la situación se torna realmente crítica.

El principal desafío de política fiscal se centra en prepararse para el futuro.

Existen varios renglones preocupantes que se relacionan con la gran dependencia presupuestaria de los ingresos Federales y éstos a su vez de los ingresos petroleros, de los que una parte tiene un gran elemento de volatilidad.

Los renglones en los que mayores niveles de evasión se registran son principalmente en los de ingresos por concepto de Impuesto Predial base renta, pago por Derechos por Servicio de Agua y pago del Impuesto de Tenencia Federal, entre otros.

Otro de estos renglones es que en la mayoría de los casos, hay una silenciosa resistencia social ante una política de gasto público que la comunidad contribuyente considera injusta, y más ante las constantes prácticas de corrupción.

(Prueba de ello es lo sucedido en el caso de René Bejarano y el del Ex secretario de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal Gustavo Ponce) La comunidad contribuyente reaccionó ante estos hechos a través de una resistencia silenciosa y se redujo la recaudación de ingresos propios del Distrito Federal, como resultado de la incapacidad recaudatoria de la administración pública local y de la resistencia social.

Otro renglón es la existencia de elevados niveles de evasión, ya sea por las deficiencias en la vía administrativa o por la vía de actos ilegales, esto se debe a que la ley tiene numerosas lagunas que tráen por resultado la disminución de la participación del Gobierno del Distrito Federal en la economía.

Para el Gobierno del Distrito Federal es de vital importancia la obtención de más recursos por la vía tributaria, el problema es que en nuestro país por muy buenas razones del conocimiento público los contribuyentes cautivos como los no cautivos tienen una desconfianza muy arraigada hacia las autoridades, de las cuales se ha aprendido a esperar a lo largo de todos estos años muy poco o casi nada.

Resulta claro que los contribuyentes omisos cumplen con sus obligaciones en función de la percepción subjetiva de ser detectados y castigados. Esto significa que, sin la existencia y aplicación de un órgano fiscalizador, capaz de detectar en forma rápida e inmediata los ilícitos tributarios y de sancionarlos eficazmente, las tentaciones de los contribuyentes para evadir el pago de los impuestos y derechos tiende a aumentar.

En el Distrito Federal durante el ejercicio fiscal del año 2000, se realizaron 48,389 actos de fiscalización, sobre un total de poco menos de 7, 350,883 contribuyentes, información que no se proporciona en los ejercicios fiscales subsecuentes, materia de esta investigación.

CUADRO NUM. 5.
NÚMERO DE REVISIONES FISCALES SOBRE IMPUESTOS LOCALES E
IMPUESTOS FEDERALES COORDINADOS 1997 – 2006.

(Cifras en miles de pesos).

AÑO	ENTIDAD FEDERATIVA	NUM. DE REVISIONES FISCALES IMPUESTOS FEDERALES)	NUM. DE REVISIONES FISCALES (IMPUESTOS LOCALES)	% DE LOS INGRESOS PROPIOS RECAUDADOS EN EL EJERCICIO FISCAL, POR MEDIO DE REVISIONES FISCALES..
1997	Distrito Federal.	37664	19774	N/D %
1998	Distrito Federal.	N/D	25392	N/D %
1999	Distrito Federal.	N/D	57701	\$377,857.2 (.0015)%
2000	Distrito Federal.	22610	25779	\$399,907.1 (.0014)%
2001	Distrito Federal.	26498	1040	N/D %
2002	Distrito Federal.	2618	30406	N/D %
2003	Distrito Federal.	N/D	N/D	\$431,338.2 (.0012)%
2004	Distrito Federal.	N/D	N/D	N/D %
2005	Distrito Federal.	N/D	N/D	N/D %
2006	Distrito Federal.	N/D	N/D	N/D %

FUENTE: Cuenta Publica del Gobierno del Distrito Federal.

Los datos en ocasiones incompletos del cuadro estadístico anterior, no develan la profundidad de las acciones. El 80% de éstas son típicamente revisiones documentales llamadas de gabinete o de escritorio y muy pocas son auditorias en profundidad. Por lo tanto la gran masa de acciones del Gobierno del Distrito Federal apunta a llenar el capítulo de Presencia fiscal en el capítulo de ingresos propios de la Cuenta Publica aspectos formales de la actividad más que a la detección de evasión y fraude fiscal, y al incremento de altos índices de incumplimiento de obligaciones fiscales lo que obedece a la incapacidad administrativa y fiscalizadora gubernamental.

El problema es que el incremento en la evasión se debe a que todavía persiste la idea de que la fiscalización no es profunda, por lo que muchos contribuyentes no esperan la revisión de las autoridades, además de que en muchos casos la información con la que cuenta la Secretaría de Finanzas no es suficiente para atacar estos ilícitos.

Los estudios previos apuntan que un determinante significativo de la evasión en el Distrito Federal se encuentra en el costo relativo que representa cumplir con respecto del costo de no cumplir. Como generalidad, sigue existiendo la percepción de que la probabilidad de ser fiscalizado es baja, sobre todo para los pequeños negocios y las personas físicas, para los contribuyentes resulta 'mas caro' cumplir con sus obligaciones", la complejidad del sistema y la existencia de regímenes especiales han generado pérdidas recaudatorias importantes como resultado de los altos niveles de evasión y elusión fiscales.

El sistema tributario del Distrito Federal no ha estructurado el desarrollo de una institución con una verdadera capacidad de fiscalización (Subtesorería de Fiscalización). La poca ingerencia de la Asamblea Legislativa Local, y una estructura político administrativa donde las autoridades no alentaron el desarrollo institucional de largo plazo, tuvieron como consecuencia el planteamiento de soluciones de recaudación rápida y al vapor, por sobre las de fiscalización y equidad impositiva. El resultado es como ya lo mencionamos, una estructura tributaria extremadamente débil.

Otro de los problemas en la lucha contra la evasión es que paradójicamente las administraciones tributarias, dependientes de la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal son evaluadas solamente en función de sus resultados recaudatorios, situación que no es ajena al resto del país. En la gran mayoría de las entidades federativas no existen aún criterios para evaluar sus capacidades de

disuadir la evasión y la elusión fiscal. No existe ni ha existido, un seguimiento *permanente* de los niveles de evasión impositiva en el Distrito Federal.

En virtud de lo anterior, si las administraciones tributarias son evaluadas bajo criterios de recaudación y no de evasión, es evidente que toda la información destinada a la recolección de estadísticas esté enfocada a resaltar las áreas recaudadoras.

Por ello es que por un lado, las modernizaciones efectuadas entre comillas en la política tributaria del Gobierno del Distrito Federal hacia el modelo de recaudación de las administraciones tributarias y de las áreas de fiscalización (Agilizar el cobro de la recaudación), aparentemente han reformado los sistemas de recaudación e incrementado los ingresos tributarios, sin tomar en cuenta que lo implementado hasta la fecha ha perjudicado los niveles reales en cuanto a recaudación se refiere. Entre los problemas más significativos podemos mencionar los siguientes:

- Disminución de personal.
- Medios de pago vía Internet que después deben de ser certificados en las Administraciones Tributarias para que tengan validéz oficial, pero si el pago ya fue realizado por el contribuyente y éste no se da cuenta, el sistema no lo alerta que el pago ya fué efectuado y empieza el camino tortuoso para la devolución del pago. Tramitología, para el contribuyente en un régimen no legal sino meramente legaloide.
- Pagos en instituciones bancarias que posteriormente tienen que ser localizados en los padrones de pagos de la Tesorería, lo mismo sucede con los pagos efectuados en centros comerciales, pero en ambos casos si se pagó correcta o indebidamente no existe seguimiento para este tipo de recaudación.
- La aparente depuración y actualización de los registros en los padrones fiscales, la cual no se ha llevado a cabo.

- El incremento de establecimientos para agilizar el cobro rápido, ha ocasionado errores en el cobro de los impuestos, incrementando los costos de recaudación, así como la tramitología para solucionarlos, ya que los empleados que cobran no tienen ni idea de qué va a pagar el contribuyente, si los importes son correctos, si se trata de un pago duplicado, si tiene actualización o recargos, etc.,
- Y fundamentalmente la falta de equipamiento informático.
- Otro ejemplo claro es la emisión de Requerimientos Fiscales, los cuales se intentan cobrar hasta tres o cuatro veces, después de que el contribuyente acreditó ante la Tesorería haber efectuado los pagos correspondientes y la Tesorería no los ha descargado, o simplemente son razonados porque el contribuyente ya no habita en ese domicilio fiscal o no se encontraba en ese momento, etc...
- Los requerimientos de documentación para los padrones fiscales corren la misma suerte que el caso descrito anteriormente, ¿Qué acaso esta tramitología no tiene un costo económico para el Gobierno y los contribuyentes?, podemos deducir que si, pero entonces esta situación incrementa los costos en la recaudación fiscal y por supuesto burocratiza el sistema impositivo local.
- No puede ser que el contribuyente para efectuar un pago realice una fila donde el tiempo de respuesta tarde de dos a cuatro horas o más, dependiendo el trámite, EN EL FAMOSO MÓDULO UNIVERSAL.
- El tiempo de respuesta informático para la emisión de los formatos de pago, o para el cobro en las cajas de la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal fluctúa entre 10 ò 15 minutos en el primer caso y en cajas hasta 15 ò 20 minutos, algo verdaderamente mortal, para todos los que pagamos impuestos.
- Ahora resulta que las Administraciones Tributarias se encuentran enfocadas a la solución de los problemas causados por los trámites de los contribuyentes, los cuales están plagados de errores, debido a la falta de información y capacitación para efectuar sus pagos por parte de la

Secretaría de Finanzas. (Pagos duplicados, con errores aritméticos, errores en los números de cuenta predial, o del número de placa, etc.).

Mientras que por otro lado las áreas de fiscalización y auditoría se han rezagado también en forma considerable, porque no hay programación de auditorías para fiscalizar a los contribuyentes y las que se emiten no tienen óptimos resultados por lo siguiente:

Los padrones fiscales están mal, esto quiere decir, que si hablamos de personas morales, la mayoría no dan aviso, a las Autoridades Fiscales (Tesorería), de sus cambios de situación fiscal, para corregir los padrones fiscales, propiamente nos referimos a cambios de domicilio, aumento o disminución de actividades, o simplemente no se registran en los padrones fiscales, lo que se solucionaría, accedando el padrón fiscal del Distrito Federal que lleva el Sistema de Administración Tributaria y cruzando información con éste.

Si hablamos de las personas físicas el problema es aun mayor, ya que cuando se compra un predio, el contribuyente no efectúa el cambio de propietario, (lo que se solucionaría si se hace atractivo el pago del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, disminuyéndolo o dando pago en parcialidades sin intereses), lo mismo sucede con el padrón vehicular, puede ser que el auto haya sido vendido hasta 4 veces y la Tesorería sigue cobrándole al primer dueño, quizá ya hasta esté finado y la Tesorería ni siquiera lo sabe.

3.2.3. PRINCIPALES REFORMAS DE LOS ÚLTIMOS AÑOS.

Es indispensable y de vital importancia el mencionar, la excesiva complejidad de las reformas aplicadas, de las leyes y sus ordenamientos fiscales. La gran mayoría están hechos sin la menor planeación y carecen de una verdadera perspectiva de mediano o largo plazo. En el Gobierno del Distrito Federal, las decisiones fiscales

se han tomado, en forma coyuntural, dependiendo de los problemas del momento y de los grupos de interés, pero resaltemos lo siguiente:

- La inclusión de instituciones bancarias para el cobro de impuestos así como centros comerciales.
- No incrementar, ni crear nuevos impuestos, ni modificar las tasas de los existentes proponiendo sólo la actualización de las cuotas y tarifas de las contribuciones, a fin de re expresar el valor de algunas contribuciones por el efecto de la inflación y evitar su rezago respecto al costo de los servicios prestados.
- Establecer un esquema fiscal orientado a incentivar la inversión productiva para coadyuvar en la promoción del crecimiento económico e impulsar el desarrollo social a través de programas de incentivos fiscales y facilidades administrativas.
- La política de deuda se planteó como un objetivo central, al considerar al crédito como un complemento de las fuentes fiscales, por lo que se orientó a garantizar la contratación de créditos en mejores condiciones de plazo y costo del dinero; la continuidad de los compromisos multianuales. Ajustar el uso del crédito al límite del endeudamiento neto establecido en las leyes; y, buscar oportunidades para mejorar el perfil de la deuda y su servicio, al ponerse en marcha un programa de reestructuración de pasivos, cuyo objetivo fue el de contribuir al equilibrio de las finanzas públicas.
- Transparentar los actos de gobierno como un objetivo fundamental de la nueva administración. Para tal efecto, a través de la página de Internet del Gobierno del Distrito Federal, se puso a disposición de la ciudadanía información puntual y precisa de los ingresos, su uso y destino.
- Se establecieron programas de actualización y depuración de los padrones fiscales, particularmente por derechos de agua e impuestos sobre nóminas.
- Fiscalizaciones mediante auditorías directas, revisiones fiscales, así como visitas domiciliarias, tanto de contribuciones locales como federales, a

través de las cuales se verificó el correcto cumplimiento de dichas obligaciones fiscales.

- Primeramente, se dieron facilidades a los contribuyentes para que efectuaran sus pagos, tales como la habilitación de diversos puntos de recaudación, entre los que se contaban bancos, tiendas de autoservicio y departamentales y portales de Internet, (pero sin el consecuente soporte informático y documental para que los contribuyentes acrediten los pagos correspondientes), así como también se crearon los Centros de Servicio de la Tesorería, y se autorizaron los pagos a meses sin intereses.
- De igual manera, se crearon los mecanismos que permitieron mejorar el control de obligaciones, ya sea por medio de cruces de información que permiten informar con precisión a contribuyentes morosos o mediante cambios en la normatividad que garantizaría el interés de la hacienda pública local, y que otorgarían seguridad jurídica a los contribuyentes.

Otro aspecto a considerar sucedido durante este periodo de análisis 1997-2006, fue el que no se incrementaron las tarifas de los impuestos, ni tampoco se crearon impuestos nuevos, con esto el Gobierno del Distrito Federal pretendía demostrar que no era necesario subir los impuestos para lograr recaudar más, aspecto que no se logró en la realidad, ya que en efecto, las comparaciones entre lo recaudado en 2005 con años pasados, el margen de incremento fue mínimo, aún con la adopción de estas medidas que supuestamente optimizarían la captación de recursos económicos.

Por tal motivo no se puede perder de vista que, incrementar la recaudación no es en sí una solución, también se debe considerar que los gastos del Gobierno Local no pueden ser de baja calidad, así como tampoco los ingresos públicos deben de ser confiscados por los grupos que detentan el poder los cuales están mejor organizados, pero como a nadie le gusta pagar impuestos, quienes antes de una reforma evadían lo seguirán haciendo si no perciben que se volvió más riesgoso y más costoso evadir impuestos.

Sin embargo el éxito de una reforma fiscal depende más de la capacidad de aplicación que de la racionalidad legal, económica o política que la guía. Una reforma tributaria que no esté basada especialmente en sus aspectos de implementación y ejecución tiene pocas probabilidades de generar los resultados recaudatorios y de eficiencia económica que se propone.

Lo mencionado en el párrafo anterior es obvio pero a la vez de suma importancia. Ya que no basta con promulgar leyes para aumentar la recaudación. La clave está en su aplicación y en su ejecución. Así como en el desarrollo de tales capacidades institucionales.

En conclusión las grandes reformas tributarias son exitosas sólo si van acompañadas de un fortalecimiento administrativo. Las reformas deben pensarse desde el aspecto de ejecución, de lo contrario fracasan.

3.2.4. SITUACIÓN ACTUAL.

El "sistema" tributario del Distrito Federal adolece de serios problemas, precisamente por su falta de planeación estratégica, mala administración y su poca preocupación por la sociedad en general, por lo que evidentemente carece del sentido promotor del desarrollo económico y social. En su función recaudadora es ineficaz y excesivamente dependiente de los ingresos Federales, lo que ha producido que toda su función fiscalizadora la concentre en sus contribuyentes cautivos,

La Secretaria de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal es una institución débil que ha mostrado poca capacidad para combatir la evasión y el fraude.

Parte de sus problemas obedece al legado institucional de la política fiscal del gobierno local. Pero parte también a la falta de una política clara y sostenida que apunte a la detección y sanción de fraudes. Pero también no podemos dejar de lado que históricamente, la aplicación de estas medidas perjudica políticamente al partido político en el poder.

Las acciones implementadas contra la evasión impositiva han estado relegadas en un segundo plano, toda la política tributaria se concentra en obtener una ágil y rápida recaudación para aliviar las presiones presupuestarias. Sin embargo la administración tributaria debe de tener como objetivo alterno la lucha contra la evasión y la elusión fiscal. Esto produciría un efecto positivo y directo en los niveles de cumplimiento y en consecuencia se incrementaría la recaudación fiscal.

Si bien las dos grandes áreas, Subtesorería de Fiscalización y las administraciones tributarias tienen objetivos y atribuciones específicas, existe una tensión interna por la falta de comunicación entre ellas y en ocasiones en la duplicidad de trámites al tratar de revisar (las Administraciones Tributarias no revisan), o requerir al mismo contribuyente al mismo tiempo, debiendo establecer las prioridades entre ellas y la importancia de los contribuyentes de acuerdo a su contribución con el erario público, incluso existen Resoluciones determinantes de créditos emitidos por una y otra Subtesorerías que son contradictorios.

Si bien las áreas de recaudación han sido obviamente reconocidas por su función, ya que sus resultados son determinantes para cumplir con las necesidades sociales, no podemos dejar de lado que es muy importante lograr liberar una parte de ingreso adicional mediante ganancias en eficiencia por el lado del gasto, la implementación inmediata de una reforma tributaria con la finalidad de reducir distorsiones e incrementar el ingreso.

Tampoco se puede descuidar la importancia de una mayor recaudación para proporcionar recursos frescos al gasto que ya ha sido comprometido y que es imposible reducir (como es el pago a la deuda contraída para transporte urbano, (Sistema de Transporte Colectivo Metro), Infraestructura Hidráulica. Obras Públicas y Servicios Urbanos, Seguridad Pública y Obras Delegacionales y la amortización de proyectos de infraestructura ya construidos, entre otros).

3.3. CARACTERISTICAS DE LA NUEVA PROPUESTA.

Es importante señalar que la política tributaria del Gobierno del Distrito Federal debe contribuir a plantear un modelo de desarrollo para el Distrito Federal.

Esta nueva política ha de redistribuir los recursos en el Distrito Federal, desde las inversiones en" infraestructura a las destinadas al desarrollo social."

Por lo que no se la puede ver solo como una política para aumentar la recaudación tributaria del gobierno local, por lo que si se quiere garantizar el funcionamiento de la ciudad, el bienestar social, mantener la infraestructura productiva con la finalidad de lograr el desarrollo sostenible del Distrito Federal, es fundamental replantear, modernizar y mejorar las políticas, estrategias, administración y esquemas de tributación y recaudación.

3.3.1. MODO DE IMPLEMENTACION.

Si en algo estamos de acuerdo es en que el Estado asume la responsabilidad de crear infraestructura mediante inversiones en el campo económico, social, industrial y distributivo, la influencia de la política fiscal puede ser tan grande, lo cual depende de las necesidades de cada sociedad, por lo que el Gobierno recauda ingresos privados por medio de impuestos, los traslada a otras manos, crea inversiones y gastos, para el bienestar común.

Analicemos las atribuciones de la Secretaria de Finanzas y veamos como esta funcionando esto:

Las atribuciones de la Secretaría de Finanzas, están fundamentadas en la **Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Artículo 30.- A la Secretaría de Finanzas corresponde el despacho de las materias relativas a: El desarrollo de las políticas de ingresos y administración tributaria, la programación, presupuestación y evaluación del gasto público del Distrito Federal, así como representar el interés del Distrito Federal en controversias fiscales y en toda clase de procedimientos administrativos ante los tribunales en los que se controvierta el interés fiscal de la Entidad, por lo que específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:**

- **Elaborar el Programa Operativo de la Administración Pública del Distrito Federal, para la ejecución del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal;**
- **Elaborar el presupuesto de ingresos de la Entidad que servirá de base para la formulación de la iniciativa de Ley de Ingresos del Distrito Federal;**
- **Formular y someter a la consideración del Jefe de Gobierno el proyecto de los montos de endeudamiento que deben incluirse en la Ley de Ingresos, necesarios para el financiamiento del presupuesto;**
- **Recaudar, cobrar y administrar los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos y demás ingresos a que tenga derecho el Distrito Federal en los términos de las leyes aplicables;**
- **Ordenar y practicar visitas domiciliarias para comprobar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Código Financiero y demás disposiciones legales aplicables;**

- Determinar, recaudar y cobrar los ingresos federales coordinados, con base en las leyes, convenios de coordinación y acuerdos que rijan la materia, así como ejercer las facultades de comprobación que las mismas establezcan;
- Imponer las sanciones que correspondan por infracciones a disposiciones fiscales y demás ordenamientos fiscales de carácter local o federal, cuya aplicación esté encomendada al Distrito Federal;
- **Ejercer la facultad económico coactiva, para hacer efectivos los créditos fiscales a favor del Distrito Federal;**
- **Vigilar y asegurar en general, el cumplimiento de las disposiciones fiscales;**
- Formular las querellas y denuncias en materia de delitos fiscales y de cualquier otro que represente un quebranto a la hacienda pública del Distrito Federal;
- Representar en toda clase de procedimientos judiciales o administrativos los intereses de la hacienda pública del Distrito Federal, y los que deriven de las funciones operativas inherentes a los acuerdos del Ejecutivo Federal en materia de ingresos federales coordinados;
- Dictar las normas y lineamientos de carácter técnico presupuestal a que deberán sujetarse las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, para la formulación de los programas que servirán de base para la elaboración de sus respectivos anteproyectos de presupuesto;
- Formular el Proyecto de Presupuesto de Egresos y presentarlo a consideración del Jefe de Gobierno, considerando especialmente los requerimientos de cada una de las Delegaciones;
- **Controlar el ejercicio del presupuesto de egresos del Distrito Federal y evaluar el resultado de su ejecución;**
- Formular la cuenta anual de la hacienda pública del Distrito Federal;
- Intervenir en la autorización y evaluación de los programas de inversión de las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal;

- Emitir opinión sobre los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública del Distrito Federal;
- **Formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales del Distrito Federal, así como elaborar las iniciativas de Ley de Ingresos y Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;**
- **Llevar y mantener actualizados los padrones fiscales;**
- **Expedir las reglas de carácter general en materia de hacienda pública a que se refiere el Código Financiero del Distrito Federal, y**
- Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Nota: (las negritas son autoría del suscrito).

En virtud de lo anterior es atribución específica de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal desarrollar los mecanismos más modernos y adecuados para garantizar por cualquier medio, la obtención de recursos propios, aplicando para ello el cumplimiento de la ley, escenario que no se ha logrado en su totalidad.

Esta nueva política fiscal ha de redistribuir los recursos en el Distrito Federal, desde las inversiones en infraestructura a las destinadas al desarrollo industrial y social. por lo que no se la puede ver sólo como una política para aumentar la recaudación tributaria del gobierno.

Para ello se tiene que incentivar y vincular los diversos sectores del Gobierno del Distrito Federal, de que forma están desarrollándose y vincularlos con los que no están desarrollándose o se encuentran estancados, esto es la Secretaria de Finanzas debe de tener acceso a todos los padrones del Sector central y del Sector paraestatal, con la finalidad, de tener los padrones fiscales actualizados, logrando con ello el desarrollo integral de todas las áreas del Gobierno local.

Es importante señalar que la nueva política tributaria promotora del desarrollo del Gobierno del Distrito Federal debe plantear un nuevo modelo de recaudación para el Distrito Federal.

La organización interna de la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal debe responder a dos subdivisiones altamente profesionalizadas, cuya finalidad es el intercambio de información para incrementar la recaudación. Estas son:

- Subtesorería de Administración Tributaria, mediante las administraciones tributarias será la división encargada propiamente de controlar la recaudación, los pagos de cada contribuyente verificando la correcta tributación, mediante la asistencia personalizada, el servicio ágil y la comprobación de las declaraciones presentadas por los contribuyentes, y por ende, la implementación y desarrollo de áreas destinadas a detectar evasión, elusión fiscal y fraudes, con la finalidad de incrementar el buen manejo de los padrones fiscales, intercambiando información con la Subtesorería de Fiscalización.
- Subtesorería de Fiscalización. se avocará a fiscalizar el correcto y estricto cumplimiento por parte de los contribuyentes teniendo como parte de sus insumos lo detectado por las Administraciones Tributarias, la implementación y desarrollo de áreas destinadas a detectar evasión. elusión fiscal y fraudes, con la finalidad de incrementar el buen manejo de los padrones fiscales, intercambiando información con la Subtesorería de Administración Tributaria.

Para cada una de estas divisiones se debe desarrollar *un plan estratégico* aprobado por el legislativo local, ya que los objetivos de cada división son distintos, y por lo tanto su rendimiento será medido en forma diferenciada. Las metas para acabar con la evasión fiscal deben ser propuestas en la Ley de

Ingresos y acordadas por el Legislativo local, en el marco de las metas generales del presupuesto de ingresos local.

El Distrito Federal ya no enfrentaría algunos retos adicionales (aunque no únicos). La recaudación de ingresos tributarios ya no se vería seriamente afectada por el bajo cumplimiento, incluso en el sector formal, y la existencia de un considerable y creciente sector informal, lo que dejaría de complicar la identificación de ciudadanos que deberían estar registrados para fines fiscales, pero no lo están.

La Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, como las dos divisiones en particular deben presentar en periodos semestrales indicadores del rendimiento obtenido en cada período, los cuales serán dados a conocer en los diarios de mayor circulación del Distrito Federal, en la Gaceta Oficial y en la Cuenta Pública del Distrito Federal.

3.3.2. IMPLEMENTACIÓN.

En muchos sentidos, el reto clave que enfrenta el Gobierno del Distrito Federal una vez que decida llevar a cabo las reformas será el de cómo ponerlas en marcha. Esto evidentemente llevará tiempo, con la implementación de los siguientes programas:

A.) Un programa de dos a tres años para mejorar la eficiencia de la Administración Tributaria.

- La Secretaría de Finanzas debe ser un organismo que responda a criterios de administración profesional, la gran mayoría de sus puestos son especializados y otros requieren un alto grado de especialización y en la mayoría de los casos los funcionarios al frente de la administración son

improvisados, producto del compadrazgo, el amiguismo o del nepotismo, por lo que no dominan las áreas a las que fueron asignados, sintiendo con esto un alto grado de compromiso hacia el funcionario que los nombró y no con la institución, ni con la sociedad que a la que deben de servir, truncando con esto, la transformación de la burocratización de la Secretaría de Finanzas, en la institución que necesita la ciudadanía.

- La Secretaría de Finanzas, así como cada Subtesorería debe tener un plan de trabajo que sea sometido a revisión ejecutiva o parlamentaria con objetivos y responsabilidades específicas, con la finalidad de aumentar los ingresos tributarios sin aumentar los impuestos, con la aplicación de medidas, administrativas y coactivas, para mejorar las finanzas públicas del Distrito Federal, aplicando un verdadero y claro plan de evaluación por metas y objetivos.
- Se debe alentar la transparencia institucional, mediante la rendición de cuentas, tanto de la Secretaría de Finanzas, hacia la sociedad en general como de todo el personal involucrado en la recaudación, todos deben de presentar su declaración patrimonial, personal de base y estructura, así como de las áreas administrativas.
- Los empleados de base de la Secretaría de Finanzas, en los últimos años no han tenido capacitación y están mal pagados. Anteriormente el premio para los empleados era: el programa anual de recaudación enero – marzo, que incluía un bono en efectivo, por cada programa, la recaudación de multas fiscales, el poder trabajar tiempo extraordinario, después de las 18:00 horas, actualmente no cuentan con ningún incentivo, (si se recauda poco o mucho, todo es trabajo que no se diferencia uno del otro, ya que el salario promedio de los trabajadores es de \$3,000.00 a \$4,000.00, mensuales), sería idóneo regresarles lo que les han quitado las administraciones anteriores y a su vez, se debe de implantar un sistema de

incentivos hacia adentro de la Secretaría que aliente y premie la detección de contribuyentes evasores.

- También se deberá informar a la ciudadanía, creando conciencia acerca de los proyectos por orden de importancia, los cuales son necesarios para la ciudad, los contribuyentes deben saber gastos y costos de cada proyecto, la necesidad de cumplir compromisos para que la ciudad funcione correctamente, mediante el desarrollo de infraestructura, servicios de salud y transporte público, etc.. Se deberá hacer hincapié en que no podrá considerarse realizar nuevos proyectos para la ciudad sin un incremento en la recaudación, tomando en cuenta la debilidad de la base de recaudación existente, es necesario que todos paguemos impuestos.
- Es de vital importancia que la nueva política fiscal debe centrarse en principios claros y bien articulados, de forma que los contribuyentes capten de inmediato lo que el gobierno quiere conseguir en el ámbito tributario.
- Se tienen que hacer mejoras adicionales en las administraciones tributarias, estas tendrían que enfrentar grandes retos. Poner en marcha la nueva reforma fiscal propuesta, alcanzar metas de recaudación reales en términos de ingresos y de prestación adecuada de asistencia y servicios a los contribuyentes, la implementación de programas específicos para la detección de evasores fiscales, todo ello contra un trasfondo de temas significativos y diversos de incumplimiento fiscal, ingresos tributarios en declive (para todas las administraciones tributarias) y el constante reto de desarrollar una fuerza laboral capacitada, competente, confiable y bien remunerada.
- Es necesario dar al contribuyente una debida orientación fiscal, mediante la implementación de talleres fiscales gratuitos, así como la implementación

de campañas publicitarias que inviten sin amenazas al pago oportuno de sus obligaciones fiscales, otro medio sería informar mediante el diseño y elaboración de material fiscal de difusión necesario para asesorar y apoyar las actividades de tributación del contribuyente, los cuales estarían a su disposición en todos los centros de recaudación fiscal, así como por Internet (este material consiste en la repartición de cartulinas, libros, carteles, folletos, trípticos, etc.).

- Crear conciencia en los niños dando les explicaciones sobre los impuestos y la necesidad y conveniencia de pagarlos.
- Una vez que el contribuyente efectuó su pago anual de Impuesto Predial, no es necesario que le sigan llegando boletas cada bimestre, según con la finalidad de informarle que esta al corriente en sus pagos, esto los confunde, ya que están en la creencia que siguen debiendo y por consecuencia tienden a duplicar los pagos, incrementando importante y significativamente los costos en la recaudación fiscal, ya que esos importes tienen que ser devueltos o compensados según sea el caso, el envío bimestral de boletas, funciona en los contribuyentes que pagan en forma bimestral y causa una enorme destrucción de árboles para fabricar el papel usado en tales boletas.

Es necesario conocer el costo real de la recaudación, ya que los trámites que incrementan los costos son todos los pagos efectuados por los contribuyentes en los centros comerciales, en los bancos mediante el formato universal de pago, (este contempla los importes y el concepto, pero la autoridad fiscal desconoce el origen que determina esos importes pagados), los pagos vía Internet también tienen ese problema, Si bien es cierto se agilizó la recaudación, no menos cierto es que el costo de esa rapidéz, ha convertido a las Administraciones Tributarias de

la Subtesorería de Administración Tributaria en centros dedicados a solucionar problemas en lo ya recaudado dejando de lado, el potencial a recaudar de los contribuyentes omisos. Si se agiliza lo recaudado, pero esto representa un mayor costo.

No podemos dejar de lado la simplificación administrativa, el pago de impuestos debe de ser mediante la implementación de un sistema de recaudación más eficiente, con menos trámites: (por ejemplo los avisos de compensación, son eso, avisos, el contribuyente se compensa la autoridad revisa, si hay error cobra diferencias, en caso contrario da por bueno el trámite o compensa el impuesto pagado en demasía), así como este caso, en todos se debe implementar una herramienta para la evaluación de las actividades recaudatorias y de fiscalización del Gobierno del Distrito Federal.

- Se deberá eliminar mucha de la tramitología que existe actualmente en los procesos de recaudación fiscal, lo que redundo en una verdadera burocratización del sistema tributario del Gobierno del Distrito Federal, reduciendo los mismos con métodos más implicados, dando confianza al contribuyente en el pago de sus impuestos, empezando por el Módulo Universal, que no cuenta por separado con un Módulo de aclaraciones y quejas, se debe separar la recaudación real de las aclaraciones y las quejas, no puede ser posible, que un contribuyente que va a pagar, tenga que esperar a que pasen primero 10 ó 20 contribuyentes para aclaraciones, para poder efectuar su pago.(Esas filas tardan hasta 3 ó 4 horas, dependiendo el trámite).

B.) Un programa de uno a dos años para contribuir a modernizar la Dirección General de Informática en el renglón de Impuestos, Derechos Productos y Aprovechamientos, con la finalidad de manejar toda la información, referente a la recaudación, por medios electrónicos.

- Se debe implementar la más avanzada tecnología informática aunada a la capacitación humana para la utilización óptima de la información debidamente cruzada, obtenida de todos los padrones del Gobierno del Distrito Federal. Los controles deben ser primordialmente electrónicos, con la finalidad de poder profundizar en los sistemas de información donde todas las transacciones queden registradas y sean rápidamente accesibles para las Áreas directamente involucradas en los procesos de recaudación fiscal, analistas, auditores, supervisores, etc.
- Mediante el uso de tecnología moderna se puede brindar una mejora continua en la prestación de servicios a los contribuyentes, concretamente; el suministro de información rápida, oportuna, veráz y confiable a los contribuyentes, el llenado electrónico de todo tipo de formatos y declaraciones logrando con esto el enlace y seguimiento en la recepción de pagos por este mismo medio, el objetivo primordial es saber quien paga, si lo hace en forma oportuna y correctamente.
- El enfoque tecnológico, debe implementarse de manera integral: la reforma debe contemplar todos los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos en forma ágil y oportuna, con una vinculación intrincada de las ganancias y los costos. Esto dificulta que los grupos de cabildeo seleccionen sólo los razonamientos que convienen a sus intereses, evitando con esto la elusión y la evasión fiscal.
- La reforma debe basarse en principios claros y bien articulados, de manera que los contribuyentes estén enterados de los programas, proyectos, etc. que el gobierno quiere implementar con la recaudación de sus impuestos, y a la vez la rendición de cuentas por parte del gobierno local, indicando que fue lo que se realizó con los recursos obtenidos y si éstos fueron suficientes o hicieron falta. El Gobierno del Distrito Federal debe demostrar que la eficiencia del gasto va en aumento antes de requerir que el contribuyente

pague más impuestos. Con ello crecería la voluntad para pagar mayores impuestos.

- Consolidación de procesos contra la corrupción, mediante el seguimiento de los formatos expedidos a los contribuyentes, identificando cuales fueron pagados y cuales no, cruzando la información con los padrones fiscales; la implementación selectiva de candados con claves, en los procesos electrónicos tanto para la administración de la información, como para el cobro de impuestos, y como para la actualización de los padrones fiscales.
- El ajuste local al día, el cual consiste en efectuar el corte de caja diariamente y en forma definitiva, debe contemplar el envío de los pagos mayores a \$1,000.00 pesos, de cualquier trámite, (por poner un ejemplo), diariamente al área de Análisis de la Recaudación para el monitoreo de información y manejo de revisiones fiscales a los contribuyentes.
- La modernización de la "red digital integrada" debe contemplar el mejoramiento y agilización de los tiempos de respuesta a las consultas interactivas, por parte de los empleados en las Administraciones Tributarias, principalmente en la emisión de formatos y declaraciones para pago de impuestos, así como la agilización en el cobro en el Área de cajas, ya que para el cobro de un lote de tenencias actualmente se ocupa un tiempo aproximado de 3 a 4 horas dependiendo del número de formatos a cobrar, y si a eso sumamos que se tienen 4 cajas , la situación se torna realmente difícil para los contribuyentes.

- La implementación de un mecanismo de control (anteriormente llamado centinela), que evite el pago duplicado de impuestos locales, derechos productos y aprovechamientos, así como el pago de impuestos federales, evitando con esto el desperdicio de recursos, humanos materiales y financieros, reduciendo con esto los costos de recaudación fiscal.

C.) Un programa de dos a tres años para contribuir a depurar, actualizar y modernizar los padrones fiscales del Gobierno del Distrito Federal en los renglones de Impuestos, Derechos, Productos y Aprovechamientos..

- Se deben implementar y desarrollar instrumentos de seguimiento individualizado de acuerdo al nivel de tributación de cada contribuyente. Cada contribuyente debe ser monitoreado en forma constante, con la mayor capacidad de monitoreo posible, con base en parámetros fijos que revelen presunciones de evasión o elusión fiscal.
- Se puede lograr la ampliación de la base de contribuyentes, mediante la implementación de un censo de contribuyentes.
- Al mismo tiempo se puede implementar la actualización automática de los padrones fiscales. usando como herramienta de trabajo el propio trámite del contribuyente.

Sea cualquiera de los dos medios, que se apliquen o los dos al mismo tiempo, es de vital importancia depurar el padrón fiscal de contribuyentes, ampliándolo a todos los habitantes del Distrito Federal, que se ubiquen dentro de las hipótesis de causación de tributos locales, esta acción abriría el espacio necesario para consolidar toda la información, con lo que se podría cruzar información con todos los registros internos de la propia Secretaría de Finanzas, con los registros internos las demás dependencias del Gobierno del Distrito Federal, así como con algunas de carácter Federal , como la Secretaría de

Comunicaciones y Transporte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Instituto Federal Electoral, y del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), para aumentar, corroborar y controlar una base de datos más confiable y eficiente.

Cabe hacer notar lo siguiente:

- En la Subtesorería de Administración Tributaria, las administraciones tributarias son áreas meramente operativas, en las que se deben de implementar áreas de análisis, investigación, estudio, desarrollo y contraloría interna que apunten a fortalecer los puntos anteriores y retroalimenten a las Subtesorerías Fiscalización, de Política Fiscal y de Catastro y Padrón Territorial.
- El fortalecimiento de las administraciones tributarias, así como de la Subtesorería de Fiscalización mediante la creación de un área especial, responsable por la administración de los contribuyentes más importantes en cuanto a montos de recaudación, (como las grandes empresas y los organismos sin fines de lucro).

Una vez vistas las atribuciones de la Secretaria de Finanzas, es claro que el Gobierno del Distrito Federal debe de tener la capacidad de generar una percepción de que el desarrollo del Distrito Federal depende de la implementación de esta reforma tributaria, (debido a la volatilidad del ingreso petrolero y la necesidad de aumentar el gasto), con lo que contribuiría a superar las limitaciones presupuestales.

La crisis de las finanzas públicas abarca en forma integral tanto el lado del ingreso como del gasto y la deuda pública. Se trata no solo de resolver esa crisis, sino también para sentar las bases para la transición hacia un gobierno democrático y un desarrollo justo, incluyente y productivo.

En pocas palabras la nueva política tributaria debe de tener un cambio administrativo integral, por lo que en la aplicación de las reglas de transición, debe contemplarse cuidadosamente, que la administración tributaria, deberá crear un paquete integral de comunicación con los contribuyentes, con la finalidad de brindar una educación fiscal para fomentar la cultura del pago de impuestos entre los contribuyentes, haciéndolos más participativos en la hacienda pública local.

3.4. EFÈCTOS.

El Gobierno del Distrito Federal debe buscar proporcionar un entorno fiscal competitivo, integral, sencillo y que garantice los flujos futuros de ingresos tributarios; con acciones dirigidas a fomentar el pago de impuestos, así como implementar incentivos laborales adecuados para incrementar la productividad en las áreas recaudadoras; con reformas tributarias que no pongan en riesgo la equidad en el sistema y reconozcan la inestabilidad o dificultad para predecir el comportamiento de algunas fuentes de ingresos federales.

Esto significa que los principales efectos de esta nueva política tributaria promotora del desarrollo consisten en ampliar las bases de tributación sobre las que se recaudan los impuestos del Distrito Federal, concentrándose, en ampliar la base de contribuyentes, fortaleciendo adicionalmente la administración en este renglón.

Esto reduciría la dependencia de la deuda pública, así como del Gobierno Federal, lo que permitirá contar con más recursos para invertir en transporte público, seguridad, educación, infraestructura, etc.

Otro efecto importante de esta nueva política tributaria promotora del desarrollo consiste en que la ciudadanía estaría bien informada sobre los gastos totales derivados del régimen impositivo, de forma que los costos de la recaudación sean claros para todos en general. Los contribuyentes contarían con

una mejor información acerca de sus responsabilidades, así como de la rendición de cuentas por parte de las autoridades fiscales, de los diversos niveles de gobierno en la prestación de servicios públicos.

Con ello se fomentaría una clara discusión racional acerca de si cualquiera de los gastos totales del régimen impositivo en cuestión vale el costo que generan, teniendo esto en mente se podrán analizar las otras demandas sobre el gasto público.

Por ello, el Gobierno del Distrito Federal deberá convertir la entrega de información sobre gastos de tributación como parte integrante del proceso de elaboración del presupuesto.

Con lo anterior, surge el siguiente cuestionamiento: ¿Cuanto le cuesta a la hacienda pública local recaudar un peso?.

Otro efecto es en el impuesto predial, que administra el Gobierno del Distrito Federal. Este impuesto es más difícil de evadir que los gravámenes sobre la Tenencia o Uso de Vehículos y generalmente, se considera que tiene pocos efectos distorsionantes.

La actualización de los padrones fiscales y de los registros de propiedad mejoraría significativamente la administración y recaudación del Impuesto Predial

Otro efecto de la actualización del catastro, aparte de que permitiría aumentar la recaudación de manera inmediata y justa, se lograría establecer un perfil progresivo y se contribuiría a gravar más a las personas con mayores ingresos, pues la población acomodada suele mantener una parte sustancial de su riqueza en bienes raíces. (Se propone gravar como en el Impuesto Sobre la Renta deben pagar más los que tengan más, según el número y valor de sus predios, sería lo que pagaría cada contribuyente).

Esta política tributaria busca el equilibrio entre lo que se recauda (ingresos propios) y lo que se gasta; ésto comprende la programación eficiente de los ingresos y gastos públicos, así como la relación que existe entre ellos.

El Gobierno del Distrito Federal contará entonces con la política tributaria promotora del desarrollo, para realizar sus funciones en materia de Finanzas Públicas, esta política debe tener como objetivo primordial; determinar la carga impositiva directa o indirecta sobre los contribuyentes, para recaudar los ingresos suficientes y realizar las funciones de gasto público, satisfaciendo las necesidades sociales, como son; salud, seguridad, transporte infraestructura, etc.

Otro efecto sería la instrumentación de una adecuada fiscalización de los recursos públicos, implementando una verdadera estrategia en el combate a la corrupción eliminando el uso indiscriminado de los recursos públicos.

En virtud de lo anterior, esta nueva política fiscal no debe limitarse a la simple recaudación de impuestos; debe ser, ante todo, promotora del desarrollo económico y social.

Esta política fiscal debe de contemplar la rendición de cuentas bajo control ciudadano y del Congreso local, permitiendo la fiscalización oportuna y transparente del ingreso, del gasto y la deuda pública.

Es impostergable incrementar la recaudación fiscal. Sólo así podrá financiarse de manera estable y programas sociales de protección a adultos mayores y atención a grupos vulnerables, desarrollar un programa de expansión del gasto público en obras de infraestructura, impulsando el desarrollo regional. Estas medidas son indispensables para reactivar el mercado interno, con la finalidad de lograr la generación de empleos permanentes en el sector formal.

Lograr lo anterior, exige un combate frontal a la evasión fiscal, ampliando la base de contribuyentes, así como el combate a la corrupción, medidas que son indispensables, además del incremento en la eficiencia administrativa, esta nueva política fiscal debe lograr que, las industrias y corporaciones altamente competitivas, prácticamente se incorporen contribuyendo con las finanzas públicas de la hacienda local.

Ya es el momento de que las autoridades fiscales entiendan que, no es posible recargar la recaudación en una minoría de contribuyentes cautivos, se tiene que incorporar a los sectores que recaudan ingresos sustancialmente importantes de la población. La política fiscal es un instrumento poderoso “Magra pars” para orientar la economía de un Gobierno.

La política fiscal que han mantenido los regímenes neoliberales ha llevado a un abandono de las responsabilidades económicas fundamentales del Estado consistentes, primordialmente, en desarrollar la infraestructura productiva y mejorar las condiciones educativas y de salud de la fuerza de trabajo que constituyen el núcleo para el incremento sostenido de la productividad, una de las garantías del bienestar futuro del Distrito Federal.

Sin embargo no podemos dejar de lado, que el desarrollo del Distrito Federal depende también de las empresas privadas y de sus actividades productivas.

La tarea central de esta nueva política fiscal, es el fomento de la productividad, el ingreso y el empleo, el incremento a la remuneración de los trabajadores y el fortalecimiento integral a la mediana y la pequeña empresa, aplicando gradualmente la cancelación del Impuesto Sobre Nóminas, con esto se busca apoyar a familias en pobreza extrema, mediante el fomento y desarrollo de la planta productiva así como la construcción de infraestructura social.

No podemos dejar de lado que el gasto público debe estar orientado a la obtención de una tasa de crecimiento sólida, estable y a la satisfacción de las necesidades sociales.

La estructura impositiva no debe obstaculizar el desarrollo de las actividades productivas de los individuos y las empresas, evitando con ello que se afecten las posibilidades de crecimiento económico.

Por lo que no se debe perder de vista que las políticas tributarias funcionan o fracasan en función de la eficacia y objetivos de su administración. Está de más decir que la factibilidad administrativa es una característica esencial de cualquier programa de reforma.

En el Distrito Federal, el ciudadano debe saber que si no hay pago de impuestos no es posible brindarle servicios a la comunidad, pero también debe saber que conforme a derecho, tiene todo el poder de pedir cuentas claras y precisas a sus gobernantes, en cuanto a la correcta, eficiente, ágil y honesta administración de los recursos provenientes de la hacienda pública local, razón por la que la Contraloría debería ser un órgano autónomo y dependiente de la sociedad Civil.

Esta nueva política fiscal no se limita a la recaudación de impuestos; es, ante todo, promotora del desarrollo económico y social, la promoción del desarrollo económico sólo surge a partir de privilegiar el crecimiento de las empresas; al respecto podemos citar el modelo de crecimiento de Corea del Sur, el cual grava el ingreso de los trabajadores por poner un ejemplo en un 15%, mayor que el de las empresas, 10% ya que éstas arriesgan su capital, para crear fuentes de empleo y riqueza a dicho país; las empresas exportadoras, pagan aún menos impuesto al ingreso que las no exportadoras, ya que con el desarrollo de su actividad económica llevan divisas a Corea del Sur, país que estimula la

creación de empresas concediéndoles exenciones fiscales por varios años según sea el caso, a las industrias nuevas y necesarias para el país.

Una reforma fiscal de esta magnitud requiere métodos democráticos para lograr un consenso que la haga viable y la inclusión de organismos sociales y políticos, sindicales, civiles, empresariales, Debe ser una tarea de todos y para todos, implementada en forma multi anual y no sólo coyuntural.

En virtud de lo anterior se lograría:

- El incremento sustancial de la capacidad financiera del Gobierno del Distrito Federal, fundamentalmente por la vía de la obtención de ingresos propios. (Impuestos, Derechos, Productos y Aprovechamientos, así como Contribuciones de Mejoras).
- Una mayor equidad en el pago de impuestos, mediante una mejor distribución de las cargas fiscales del sistema tributario. (Ampliar los padrones fiscales).
- La reducción de la evasión y elusión fiscal, implantando como prioridad el combate frontal a estos, mediante programas fiscales a la par con los de recaudación de ingresos propios.(Programas para combatir la evasión y la elusión fiscal).
- El otorgamiento de reducciones y subsidios fiscales, deben de aplicarse dentro de un marco con criterios de selectividad, temporalidad y transparencia.(Reducciones aplicadas selectivamente).
- El desarrollo de auditorías orientadas a todos los contribuyentes, pero principalmente a los sectores de la economía, que presentan mayores índices de evasión, principalmente hacia las actividades Inmobiliarias, Fraccionadoras, Constructoras y actividades comerciales.
- -Combatir la corrupción y la impunidad. (Todos los empleados deben de presentar su declaración patrimonial).
- -Ampliar en forma inmediata el número de contribuyentes.

- -Simplificar el sistema tributario, buscando estabilidad, certeza jurídica y transparencia en los procesos de recaudación. (Eliminación de la tramitología y de la burocratización del sistema tributario).
- Facilitar el justo y equitativo pago de los impuestos; así como incentivar el cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes.
- La aplicación de estímulos fiscales en épocas de crisis económicas.
- -Diseñar mecanismos que estimulen la inversión y el empleo, procurando la instalación de empresas cuya actividad sea compatible con la prestación de servicios públicos en áreas urbanas.
- Depurar los mecanismos de tributación e implementar otros nuevos con la finalidad de obtener el fortalecimiento de la misma recaudación.

Incentivar a las empresas que contraten personal, por ejemplo jóvenes o personas de la tercera edad, no cobrando el Impuesto del 2% Sobre Nóminas respecto de tales personas contratadas

CAPÍTULO 4

PROPUESTA PARA UNA NUEVA POLÍTICA TRIBUTARIA EFICIENTE, EQUITATIVA Y PROMOTORA DEL DESARROLLO.

4.1. FUENTES ALTERNATIVAS DE INGRESOS TRIBUTARIOS.

Como lo mencionamos anteriormente si bien por un lado el sistema tributario aplicado durante la presente década de estudio ha generado que la insuficiencia de recursos sea uno de los problemas más importantes de la hacienda pública, por otro lado también debe de considerarse que los requerimientos presupuestales del Gobierno del Distrito Federal en cada ejercicio fiscal van en aumento.

Por tal motivo es de vital importancia encontrar las fuentes adecuadas que permitan ser gravadas y que se puedan enmarcar dentro de un marco legal que nos permita regularizar el pago de sus impuestos.

4.1.1. COMERCIO INFORMAL Y OTRAS FUENTES DE RECAUDACIÓN

En un escenario de corto plazo se sugieren las siguientes medidas para incrementar los ingresos tributarios que requiere la Hacienda Pública local para satisfacer las demandas de la sociedad.

El gravar las actividades realizadas por los agentes económicos del Distrito Federal no es tarea fácil porque los planes de las micro y pequeñas empresas y en algunos casos empresas familiares, para expandirse se enfrentan a serios problemas de corrupción y tramitología burocrática, inseguridad, impunidad, ingobernabilidad, delincuencia profesional organizada, de insumos caros como la electricidad y deficiente infraestructura física, productiva y social, por señalar algunos de los problemas. Si hipotéticamente a lo anterior agregamos que eventualmente el precio del petróleo podría iniciar una tendencia descendente, y

que las reservas probables y probadas de energéticos apuntan a ser menores a las estimadas hasta hace dos años, se obtiene un escenario económico poco optimista para captar recursos con una política fiscal centrada preferentemente en la recaudación más que en la promoción del desarrollo socioeconómico del Distrito Federal.

Si bien el comercio ambulante en el Distrito Federal esta regulado tal como lo marca el Código Financiero del Distrito Federal Vigente, en su artículo 321, que a la letra dice: Los comerciantes en vía pública, con puestos semifijos, ubicados a mas de 200 metros de los Mercados Públicos, pueden ocupar una superficie de 1.80 por 1.20 metros o menos; asimismo los comerciantes en las modalidades de Tianguis, Mercado sobre Ruedas y Bazares, pueden ocupar hasta una superficie máxima de 6 metros cuadrados, siempre que cuenten con permiso vigente, expedido por las Demarcaciones Territoriales, para llevar a cabo actividades comerciales de cualquier tipo o concesión otorgada por autoridad competente, pagarán trimestralmente, en todas las delegaciones, los aprovechamientos por el uso o explotación de las vías y áreas públicas, cuotas por día, dividiéndose.....

Cabe aclarar que lo anterior no son impuestos por su ingreso o por su actividad que están reservadas a la federación, pero si habría que establecer un impuesto por la utilización de la vía pública para fines comerciales.

Lo implementado hasta el día de hoy por la Hacienda Pública local no ha sido suficiente, toda vez que esta no cuenta con un padrón lo suficientemente confiable, como para poder determinar si todos pagan sus impuestos en su totalidad y en forma oportuna, además cabria preguntarse, ¿porqué las Delegaciones Políticas recaudan estos ingresos?, ¿ qué acaso esto no es competencia exclusiva de la Secretaria de finanzas del Gobierno del Distrito Federal?. Lo anterior crea otro hoyo en las finanzas Públicas locales, ya que la Tesorería no controla estos ingresos.

Por otro lado y viendo las estadísticas del INEGI, mientras el comercio informal creció en casi 300 mil personas durante los primeros tres años de la administración de Vicente Fox, al comercio formal apenas se incorporó la cuarta parte.

Entre 2000 y 2003 ingresaron al comercio informal 298 mil personas, revela el INEGI en un estudio, en tanto que los datos del Instituto Mexicano del Seguro Social revelan que el incremento de los trabajadores formales en el comercio fue de 75 mil 598 personas. Esto significa que en los últimos tres años, cada día hay 272 nuevos comerciantes informales en México, de acuerdo con el documento "La ocupación en el sector no estructurado en México 1995-2003", publicado por el INEGI.

Durante el 2003, las personas ocupadas en el comercio informal sumaron 3 millones 416 mil, que representó el 31.7 por ciento del total de las ocupaciones informales y el 8.4 por ciento de la población ocupada total, de acuerdo con cifras del estudio.

El comercio no estructurado o informal incluye a las personas que laboran en micro negocios comerciales asociados a los hogares y los trabajadores vinculados a micro negocios registrados que operan sin un local, es decir, en vía pública, o en pequeños talleres o locales, según el documento.

Al interior del comercio informal, existen diversos tipos de comerciantes y vendedores, destacando los ambulantes.

En el mismo periodo, entre las entidades que registraron caídas en la ocupación dentro del comercio informal destacaron Guerrero con 30 mil, Michoacán con 26 mil, Distrito Federal con 25.8 mil, Chiapas con casi 20 mil y Chihuahua con 13 mil, entre otras.

En cuanto a los ingresos percibidos por los comerciantes de la informalidad, éstos registraron un repunte entre el 2000 y el 2003. En el 2000, el ingreso percibido por un comerciante informal era de mil 312 pesos al mes, pero en el 2003 aumentó a mil 767 pesos al mes, es decir, el incremento fue de 18.2 por ciento en términos reales, según cifras del estudio y del Banco de México.

Los vendedores ambulantes aumentaron sus ingresos en 8.9 por ciento en términos reales. Estos vendedores obtuvieron ingresos por mil 955 pesos mensuales en el 2003. Además de la reducción del ingreso, el tiempo dedicado al trabajo en un comercio informal ha descendido considerablemente a lo largo de siete años. Entre 1996 y el 2003, el tiempo de trabajo se redujo en 2 horas y media. En 1996, el tiempo de trabajo fue de 41.56 horas a la semana y en el 2003, cada persona del comercio informal trabajó alrededor de 39.1 horas a la semana.

Parece que lo marginal es lo legal y que lo extralegal es la norma en México, ya que, en 1994 el INEGI reportó que había 2.7 millones de microempresas informales y 2.1 millones de microempresas registradas en la economía formal.

Derivado de lo anterior la Organización Internacional del Trabajo informó que desde 1990, el 85% de los nuevos empleos en Latinoamérica y el Caribe fueron creados en el sector extralegal.

Con este razonamiento y sabiendo que en 2004 había 3 millones de empresas registradas (INEGI) en los sectores manufacturero, comercial y de servicios y que estaban en operación un poco más de 4.4 millones de micro negocios en el país (INEGI, 2002), de los cuales la mayoría trabajaban sin pagar al fisco, tenemos que *lo anterior revela que hay un potencial de crecimiento en los ingresos fiscales si se regulariza la economía informal.*

Otra fuente de ingresos potenciales definitivamente sería el que se legislara sobre los servicios que prestan a la sociedad las sexo servidoras, si a estas personas las regula la Secretaría de Salud del Distrito Federal, dejarían de ser un riesgo a la salud pública y el dinero que pagan por protección policiaca o delegacional lo pagarían en impuestos, lo que ingresaría al erario público, el monto de estos impuestos aumentaría considerablemente, no se diga si se enlaza este ingreso con el Impuesto por Hospedaje los beneficios serían mayores para la Hacienda Pública Local. Si trabajamos en la hipótesis de que los impuestos deben provenir del ingreso, bien, entonces habrá que reflexionar, analizar y decidir como se aplicaría y determinar así al sujeto, la base, la tasa y la tarifa si son todos los agentes económicos, por citar algunos de los aspectos a considerar en el estudio para incrementar la recaudación

4.1.2. PROPUESTAS DE UNA POLÍTICA TRIBUTARIA PROMOTORA DEL DESARROLLO ECONÓMICO.

El Gobierno del Distrito Federal, el cual administra la Hacienda Publica Local, en el periodo de estudio que nos ocupa, no ha mostrado cambios sustantivos en el tema de la recaudación fiscal, por lo que en consecuencia no ha instrumentado una Reforma Fiscal a fondo.

Hasta este momento del análisis efectuado a la estructura impositiva del Distrito Federal y su funcionamiento, fue de vital importancia resaltar las desviaciones sufridas en las metas originales de recaudación fiscal así como en las propuestas que se hicieron para su perfeccionamiento, las cuales pretenden consolidar sus aciertos y pretenden superar sus debilidades, todo esto basado en un espíritu de equidad en la recaudación fiscal y de justicia social.

Esta nueva política tributaria pretende sustentarse en los principios de igualdad y equidad, así como en la participación ciudadana, sobre bases democráticas, equilibradas y justas, es el conjunto de acciones que pretenden

eliminar los vicios del pasado, para dar cauce a la solución de los problemas en la recaudación fiscal con místicas de trabajo en todos los niveles del Gobierno del Distrito Federal, en donde exista diálogo, debate, justicia, creatividad, imaginación, competitividad, desburocratización, tolerancia y libertad para expresar análisis y críticas a todos los niveles sin represión.

El cobro del Impuesto Predial es progresivo, los predios que tienen un valor catastral más alto son los que más pagan impuesto predial, lo cual quiere decir que mientras más nos preocupemos por vivir mejor, por tener una vivienda digna el Estado se preocupa por cobrarnos más impuesto, lo cual se traduciría y daría la impresión de que el Gobierno del Distrito Federal, para que nos cobre menos impuestos todos debemos tener una vivienda deplorable para que todos paguemos menos.

El Gobierno Local no se da cuenta que con esta política fiscal, la ciudadanía, para no pagar más impuestos prefiere no arreglar sus casas, propiciando con esto que la derrama económica que debiera darse en los otros sectores económicos, como las fabricas de pintura, cementeras, recubrimientos, baños etc., no exista, o sea mínima.

¿Qué quiero decir con el ejemplo anterior?, qué el ciudadano común al arreglar su casa, inconscientemente está reactivando la economía, propiciando la derrama de dinero entre los diversos actores económicos, hablese del pintor, del carpintero, del albañil, del plomero, etc. Y a su vez estos reactivan el comercio y la producción de los materiales que van a utilizar para construir, remodelar o simplemente reparar, sus viviendas.

Se debiera incentivar cobrando menos a quien arregle o mejore su casa y en consecuencia a quien propicie esa derrama económica en el Distrito Federal.

En virtud de lo anteriormente expuesto el Gobierno del Distrito Federal, debiera cobrar los incrementos en el Impuesto Predial en base a la cantidad de predios que posea cada contribuyente, tomando como ejemplo el cobro del Impuesto Sobre la Renta. Esto debiera aplicarse también al Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, tanto local, como Federal, de ahí que esta propuesta de Política tributaria sea considerada como EFICIENTE, EQUITATIVA Y PROMOTORA DEL DESARROLLO EN EL DISTRITO FEDERAL.

Cabe aclarar que este tipo de ejemplos puede aplicarse también a otros impuestos así como al pago de algunos derechos que recauda el Gobierno del Distrito Federal.

4.1.3. PORCENTAJES DE EVASIÓN Y ELUSIÓN FISCAL DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS Y DERECHOS COBRADOS POR EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

No hay secretos y un grave error es hacer como que no se sabe lo que bien se sabe.

Como ya lo mencionamos anteriormente es que el principal problema que enfrentan las Autoridades Fiscales es la lucha contra la evasión fiscal, quedó claramente especificado que las Administraciones Tributarias, dependientes de la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal son evaluadas solamente en función de sus resultados recaudatorios. Por lo que no existen aún criterios para evaluar sus capacidades de disuadir la evasión y la elusión fiscal. No existe ni ha existido, un seguimiento *permanente* de los niveles de evasión impositiva en el Distrito Federal, para cuantificar a cuanto ascienden los porcentajes de dichos niveles.

En virtud de lo anterior, si las administraciones tributarias son evaluadas bajo criterios de recaudación y no de evasión, es evidente que toda la información

destinada a la recolección de estadísticas este enfocada a resaltar las áreas recaudadoras.

Pero entrando en materia, me permito mostrar los siguientes porcentajes detectados mediante investigación directa, de los principales Impuestos y Derechos recaudados por el Gobierno del Distrito Federal:

CUADRO NUM. 6.

CIFRAS OBTENIDAS MEDIANTE INVESTIGACIÓN DIRECTA.

CONCEPTO.	% DE EVASIÓN FISCAL.	% DE ELUSIÓN FISCAL.
IMPUESTOS.		
IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE VEHICULOS	68%	10%
IMPUESTO PREDIAL	50%	45%
IMPUESTO SOBRE NÓMINAS	35%	25%
IMPUESTO SOBRE ADQUISICION DE INMUEBLES	50%	45%
IMPUESTO POR HOSPEDAJE	60%	55%
DERECHOS.		
DERECHOS POR SERVICIO DE AGUA	55%	40%
CONTROL VEHICULAR	60	15

FUENTE: Gobierno del Distrito Federal.

A diferencia del sistema de recaudación fiscal tradicional, el nuevo propone un sistema diferente de relaciones intersecretariales y de sus organismos desconcentrados, es innovador y dinámico, pero sobre todo propone la participación activa de la ciudadanía, a través de la autodeterminación en el pago de sus impuestos y derechos, así como la auto compensación en los pagos duplicados o en demasía, de dichos impuestos y derechos, para ello es necesario, por un lado, implementar el proceso del cambio, en el que las Administraciones Tributarias se conviertan en módulos de orientación, aclaración y consulta, sin pago, trasladando toda la recaudación fiscal, (pagos), a los bancos o vía Internet, y por otro lado; fortalecer las áreas de Fiscalización, Catastro e informática, mediante el proceso de canalización de recursos materiales y humanos, con la implementación de programas de fiscalización a todos los niveles, para verificar el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales, de los contribuyentes.

El sistema de recaudación tradicional, ha tratado de capacitar a sus funcionarios, para que ejecuten los programas establecidos, o implementados, pero no se han preocupado, por impartir estos cursos de capacitación a su personal de base, por lo que se puede observar lo siguiente:

Es difícil romper con los vicios de la burocratización en el sistema de recaudación tradicional, sobre todo en el modulo universal, implementado en el ejercicio fiscal 2004.

En las administraciones tributarias se observa incapacidad institucional, ya que la estructura administrativa no es la adecuada, aunado a eso falta, mobiliario, equipo informático y personal capacitado.

La falta de conciencia de los funcionarios, entorpece el proceso de recaudación, ya que se dedican a cuidar a los empleados, en lugar de

implementar procesos de recaudación que redunden en el incremento de la misma.

La planeación instrumentada por la administración actual, establece metas de recaudaciones ideales y no tangibles de realización viable.

La ciudadanía no comprende que debe participar en el seguimiento de estos programas de recaudación y sobre todo que estos respondan a sus demandas, con la finalidad de agilizar y desburocratizar el pago de sus impuestos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Ninguna de estas medidas asegura por sí misma el éxito recaudatorio, pero podemos esperar que se pueda revertir el círculo vicioso de a más evasión, más impuestos. Dicho círculo no sólo es injusto sino que también resulta improductivo. Se puede abatir ese círculo vicioso a través de reformas en las instituciones encargadas de cobrar los tributos.

Habrá que dar hincapié en generar nuevos instrumentos de ejecución para asegurar que las reformas sean realizables. Es decir, hay que pensar las reformas desde la perspectiva de su exitosa aplicación y no solamente desde la lógica racional de política tributaria.

Sin embargo el éxito de una reforma fiscal depende más de la capacidad de aplicación que de la racionalidad legal, económica o política que la guía. Una reforma tributaria que no esté basada especialmente en sus aspectos de implementación y ejecución tiene pocas probabilidades de generar los resultados recaudatorios y de eficiencia económica que se propone.

Lo mencionado en el párrafo anterior es obvio pero a la vez de suma importancia. Ya que no basta con promulgar leyes para aumentar la recaudación. La clave está en su aplicación y en su ejecución. Así como en el desarrollo de tales capacidades institucionales.

En conclusión las grandes reformas tributarias son exitosas sólo si van acompañadas de un fortalecimiento administrativo. Las reformas deben pensarse desde el aspecto de ejecución, de lo contrario fracasan.

El "sistema" tributario del Distrito Federal adolece de serios problemas, precisamente por su falta de planeación estratégica, mala administración y su poca preocupación por la sociedad en general, por lo que evidentemente carece

del sentido promotor del desarrollo económico y social. En su función recaudadora es ineficaz y excesivamente dependiente de los ingresos Federales, lo que ha producido que toda su función fiscalizadora la concentre en sus contribuyentes cautivos,

La Secretaria de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal es una institución débil que ha mostrado poca capacidad para combatir la evasión y el fraude.

Parte de sus problemas obedece al legado institucional de la política fiscal del gobierno local. Pero parte también a la falta de una política clara y sostenida que apunte a la detección y sanción de fraudes. Pero también no podemos dejar de lado que históricamente, la aplicación de estas medidas perjudica políticamente al partido político en el poder.

Las acciones implementadas contra la evasión impositiva han estado relegadas en un segundo plano, toda la política tributaria se concentra en obtener una ágil y rápida recaudación para aliviar las presiones presupuestarias. Sin embargo la administración tributaria debe de tener como objetivo alterno la lucha contra la evasión y la elusión fiscal. Esto produciría un efecto positivo y directo en los niveles de cumplimiento y en consecuencia se incrementaría la recaudación fiscal.

Parece que lo marginal es lo legal y que lo extralegal es la norma en México, ya que, en 1994 el INEGI reportó que había 2.7 millones de microempresas informales y 2.1 millones de microempresas registradas en la economía formal.

Con este razonamiento y sabiendo que en 2004 había 3 millones de empresas registradas (INEGI) en los sectores manufacturero, comercial y de servicios y que estaban en operación un poco más de 4.4 millones de micro

negocios en el país (INEGI, 2002), de los cuales la mayoría trabajaban sin pagar al fisco, tenemos que *lo anterior revela que hay un potencial de crecimiento en los ingresos fiscales si se regulariza la economía informal.*

En resumen, los niveles de cumplimiento no han tenido cambios permanentes ni significativos en el Gobierno del Distrito Federal. Más bien parecen seguir una tendencia de inercia y cambios moderados, que responden a diseños de política tributaria más que a temas de administración, la recaudación obtenida tiene su origen en el cumplimiento voluntario, dejando de lado el cumplimiento coactivo.

Las diferencias entre los niveles de recaudación parecieran responder a distintos niveles de capacidad de aplicación y sanción de sus oficinas recaudadoras de impuestos.

Con la experiencia actual en el Distrito Federal, es de esperar que los niveles de cumplimiento no mejoren, si no se aplican medidas que corrijan la incapacidad de recaudar.

BIBLIOGRAFÍA.

Burgoa Orihuela, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, 7ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003, p. 103.

Castrejón García, Gabino Eduardo, *Op. cit.* pp. 188 a 192. *Derecho Administrativo Constitucional*, México Cárdenas Editor distribuidor, 2004.

Castrejón García, Gabino Eduardo, *Op. cit.* pp. 186 a 187. *Derecho Administrativo Constitucional*, México Cárdenas Editor distribuidor, 2004.

Delgadillo Gutiérrez, Luís Humberto, *Principios de Derecho Tributario*, 3ª edición, Editorial Limusa, México, 1989, p. 76.

Delgadillo Gutiérrez, Luís Humberto y Manuel Lucero Espinosa, *Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso*, Noriega Editores, México, 1989, p. 28.

Delgadillo Gutiérrez, Luís Humberto, *Principios de Derecho Tributario, Op. cit.* pp. 61 a 64.

Flores Zavala, Ernesto, *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Los Impuestos*, 31ª edición, Editorial Porrúa, México, 1995, p. 212.

Garza, Sergio Francisco de la, *Derecho Financiero Mexicano*, 19ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001, pp. 389 a 396.

Garza, Sergio Francisco de la, *Derecho Financiero Mexicano*, 19ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 399.

Gobierno del Distrito Federal, Código Financiero del Distrito Federal Ejercicio fiscal 1997.

Gobierno del Distrito Federal, Código Financiero del Distrito Federal Ejercicio fiscal 1998.

Gobierno del Distrito Federal, Código Financiero del Distrito Federal Ejercicio fiscal 1999.

Gobierno del Distrito Federal, Código Financiero del Distrito Federal Ejercicio fiscal 2000.

Gobierno del Distrito Federal, Código Financiero del Distrito Federal Ejercicio fiscal 2001.

Gobierno del Distrito Federal, Código Financiero del Distrito Federal Ejercicio fiscal 2002.

Gobierno del Distrito Federal, Código Financiero del Distrito Federal Ejercicio fiscal 2003.

Gobierno del Distrito Federal, Código Financiero del Distrito Federal Ejercicio fiscal 2004.

Gobierno del Distrito Federal, Código Financiero del Distrito Federal Ejercicio fiscal 2005.

Gobierno del Distrito Federal, Código Financiero del Distrito Federal Ejercicio fiscal 2006.

Gobierno del Distrito Federal, Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal Ejercicio fiscal 1997.

Gobierno del Distrito Federal, Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal Ejercicio fiscal 1998

Gobierno del Distrito Federal, Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal Ejercicio fiscal 1999.

Gobierno del Distrito Federal, Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal Ejercicio fiscal 2000.

Gobierno del Distrito Federal, Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal Ejercicio fiscal 2001.

Gobierno del Distrito Federal, Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal Ejercicio fiscal 2002.

Gobierno del Distrito Federal, Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal Ejercicio fiscal 2003.

Gobierno del Distrito Federal, Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal Ejercicio fiscal 2004.

Gobierno del Distrito Federal, Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal Ejercicio fiscal 2005.

Gobierno del Distrito Federal, Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal Ejercicio fiscal 2006.

Gobierno del Distrito Federal, Ley de Ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 1997.

Gobierno del Distrito Federal, Ley de Ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 1998.

Gobierno del Distrito Federal, Ley de Ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 1999.

Gobierno del Distrito Federal, Ley de Ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2000.

Gobierno del Distrito Federal, Ley de Ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2001.

Gobierno del Distrito Federal, Ley de Ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2002.

Gobierno del Distrito Federal, Ley de Ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2003.

Gobierno del Distrito Federal, Ley de Ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2004.

Gobierno del Distrito Federal, Ley de Ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2005.

Gobierno del Distrito Federal, Ley de Ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2006.

Gobierno del Distrito Federal, Ley Orgánica de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal. 29 de diciembre de 1998.

Gobierno del Distrito Federal, Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006. (Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 4 de diciembre del año 2001)

Gobierno del Distrito Federal, Reglamento Interior de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal. 28 de diciembre de 2000.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Enciclopedia Jurídica Mexicana, 2ª edición, Editorial Porrúa, México 2004, p. 875.

Jurisprudencia citada por Quintanilla Valtierra, Jesús y Jorge Rojas Yáñez, *Derecho Tributario Mexicano*, 4ª edición, Editorial Trillas, México, 1999, p. 44.

Jurisprudencia citada por Quintanilla Valtierra, Jesús y Jorge Rojas Yáñez, *Derecho Tributario Mexicano*, 4ª edición, Editorial Trillas, México, 1999, p. 81.

Jurisprudencia citada por Quintanilla Valtierra, Jesús y Jorge Rojas Yáñez, *Derecho Tributario Mexicano*, 4ª edición, Editorial Trillas, México, 1999, p. 130-131.

Méndez Galeana, Jorge, *Introducción al Derecho Financiero*, Editorial Trillas, México, 2003, p. 46.

Palomar de Miguel Juan, *Diccionario para Juristas*, Tomo I, Editorial Porrúa, México 2000, p. 822.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Tomo 1, 22ª edición, Editorial Espasa, Madrid, 2001, p. 64.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Tomo 1, 22ª edición, Editorial Espasa, Madrid, 2001, p. 586.

Sánchez Gómez, Narciso, *Derecho Fiscal Mexicano*, 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 2004, pp. 108.

Sánchez Gómez, Narciso, *Derecho Fiscal Mexicano*, 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 2004, pp. 247 y 248.

Sánchez, Barajas Genaro (2002), México, *Evaluación del federalismo fiscal mexicano*, Editorial Centro de Estudios para el Desarrollo Nacional, p.95.

Sánchez Gómez, Narciso, *Op. cit.* p. 108.

Sánchez Hernández, Mayolo G., *Derecho Tributario*, 3ª edición, Editorial Cárdenas Editor Distribuidor, 2001, p. 279.

Sánchez Hernández, Mayolo G., *Op. cit.* pp. 368 y 369.

Semanario judicial de la Federación. Quinta época. Tomo LXXX Pág. 6374

Tena Ramírez Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-2002*, 23ª edición, Editorial Porrúa, México 2002, p. 155-156.

Facultad de Economía (<http://www.economia.unam.mx>)