

**LA SOBRETASA DEL 15 PORCIENTO DEL  
DISTRITO FEDERAL \***

Benjamín RETCHKIMAN KIRK\*\*

1. El proceso institucional del movimiento armado de 1910, quedó en deuda en materia fiscal con el país, es decir, *que en la cuestión tributaria, la Revolución Mexicana no pudo realizar la reforma profunda que es —y lo seguirá siendo, según parece—, indispensable para la nación.*
2. Lo anterior se viene arrastrando desde la época de la Colonia, en la cual la anarquía impositiva fue el resultado de conservar tributos de los aztecas, sobreponiéndoles algunos de los hispánicos conquistadores. Se dice que el país se subdividió en 80 territorios alcabalatorios, además de que se multiplicaron y se encimaron una verdadera avalancha de gravámenes especiales, que obviamente carecían de cualquier principio técnico y que únicamente eran usados para obtener fondos.
3. Durante la guerra por la independencia y después de lograda ésta, con las luchas intestinas y el desorden provocado por las mismas, difícilmente podría haberse realizado algo en materia tributaria, por lo que siguieron usándose los mismos anárquicos impuestos coloniales —y de los aztecas— todos ellos tendían a gravar el consumo y a las clases desposeídas de México.
4. Durante la paz porfiriana se efectúan los primeros intentos de poner orden en aquella mescolanza de barbaridades que consti-

---

\* Reproducimos las Notas preparadas para la entrevista con *Proceso*, semanario de información y análisis, número 64 del 23 de enero de 1978.

\*\* Investigador Titular del IIEC-UNAM.

tuía el *antisistema* impositivo mexicano, y aunque algo se consigue en materia de administración, las reformas primarias —y esenciales— brillan por su ausencia.

5. En 1917, por invitación del presidente Carranza vino a México a realizar un estudio sobre la estructura tributaria nacional, el profesor de Columbia Henry A. D. Chandley; en su trabajo, entre muchas recomendaciones todas ellas atendibles, se habla de la implantación del impuesto al ingreso personal, de la supresión de la gran mayoría de los tributos en uso, para descansar en unos cuantos de amplia base, *de la eliminación de la contribución federal —una sobretasa sobre todos los impuestos estatales— porque acentúa la regresividad tributaria y se trata de un sistema totalmente en desuso en los países avanzados*, de suprimir o aliviar, cuando menos, la pesada carga sobre los artículos de consumo necesario, para gravar utilidades y patrimonios, ya que “mientras un gran porcentaje de la riqueza del país está concentrada en pocas manos, *el peso de la carga tributaria de la nación recae en última instancia sobre las clases bajas*”; y, por otra parte, “en la actual distribución, el gobierno Federal retiene casi privativamente una proporción mayor de las fuentes generales productora de ingreso que las que retienen los gobiernos centrales de la mayor parte de los países”.<sup>1</sup>
6. Aparentemente, el estudio a que se refiere el punto anterior, produjo la inclusión del impuesto sobre la renta en 1921, primero en grado de tentativa, en forma más acabada en 1924 y ya definitivamente, en 1925. La introducción de este gravamen que es con mucho el acto más notable en materia fiscal realizado en México hasta 1978, no significó ni determinó una reforma global en la estructura tributaria tradicional, puesto que subsistían los impuestos indirectos, cuya multiplicidad y regresividad no sólo afectaban a las grandes masas en sus exiguos ingresos, sino que determinaban pobreza en la canalización de recursos al estado y se constituían en verdaderas murallas en contra de la actividad económica.
7. En 1971, un funcionario público menciona en un estudio que abarca desde 1950 hasta 1967, que la contribución al impuesto

<sup>1</sup> El informe del profesor Chandley fue publicado por la Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera de la secretaría de Hacienda en 1918, y se le denominó “A preliminary survey of the mexican revenue problems with suggestions for the reconstruction of the system”, habiéndose tomado esta cita de *El Problema Fiscal*, de Manuel Yáñez, secretaría de Hacienda, 1958.

sobre la renta del factor capital no pasó del 16.2% en el mejor de los casos, cuando la parte del producto bruto que les correspondió durante los mismos años fluctuó del 63 al 69%, señalando, además, que a partir de 1962 y con mayor énfasis considerando 1964 —en el primer año se verificó la globalización con la estructura cédular y el segundo, con el sistema mixto «titular» que permanece hasta la fecha—, se inició una baja continuada de la contribución de los ingresos del capital al impuesto sobre la renta, al paso que aumentaba la parte correspondiente a los ingresos del trabajo. *Este en realidad es el significado de las reformas al impuesto sobre la renta en 1962-65*. Dentro de la misma cuestión, y en 1973, otro funcionario señaló que durante la década pasada, el rendimiento del impuesto sobre ingresos del trabajo aumentó a una tasa anual de 15%, mientras que el gravamen sobre utilidades de las empresas lo hizo al 10.7% y el impuesto sobre productos del capital en un 4%. Y por último un funcionario a nivel de subsecretario, en septiembre de 1976, admitió en un documento público que *no puede considerarse que a la fecha se haya logrado una reforma fiscal integral que permita imprimir mayor equidad y eficiencia al sistema*, dado que en muchas ocasiones las reformas han obedecido a atender lo más urgente sin tratar de resolver lo más importante, excluyendo la posibilidad de una planificación en su conjunto.

8. El bajo nivel de la carga tributaria —uno de los más bajos del mundo— califican al sistema impositivo mexicano como uno que no reúne las condiciones de «modernidad» y que, además, no está en relación directa con la economía del país, lo que se debe a que dicha estructura de gravámenes a pesar de los cambios y modificaciones realizadas hasta la fecha, no han correspondido a las necesidades y a la transformación de la actividad económica mexicana, que por el ingreso medio y por otros signos como son la actividad industrial, financiera y agropecuaria, debería estar en el grupo de países cuyo ingreso tributario gubernamental es de más del 20% del PNB, lo que representaría más del doble de lo que obtiene actualmente.
9. ¿Por qué existe esa situación? En 1921 y después en 1924 y 1925, los grupos del sector privado realizaron sus mejores esfuerzos para evitar que el tributo sobre la renta formara parte del sistema fiscal del país, «porque era profundamente inequitativo»; para que el gobierno no sufriera por los ingresos que dejaría de percibir, los representativos del sector patronal propusieron a las

autoridades hacendarias de entonces que se duplicara el impuesto del timbre (que gravaba las ventas). En realidad el atraso se debe a la forma de cómo se negocia la política tributaria, ya que los empresarios y los propietarios del capital, en general, tienen en México un peso específico sumamente grande en toda negociación con el estado en lo que se refiere a cuestiones económicas, y principalmente, en lo relativo a impuestos. Lo anterior determina que, como ya se ha dicho, prevalezcan en toda la historia nacional los tributos que gravan a las grandes masas desposeídas, incluyendo el impuesto sobre la renta que por defectos técnicos y por falta de una estructura tributaria *ad-hoc*, es trasladado a los que nada tienen —salvo los causantes cautivos— en su totalidad.

10. Muchas veces ha sido anunciado —con bombos y platillos— por las autoridades hacendarias, que la tan esperada «reforma fiscal integral» ya se realizó. Para que no quepa duda de que no ha existido la tan mentada reforma, puede decirse que en la actualidad una reforma tributaria significa la adopción de un mínimo de impuestos de amplia base, la eliminación —por lo menos en un elevado porcentaje— de la regresividad, que significa que los gravámenes los pague el pueblo que no tiene más recursos que su fuerza de trabajo, regresividad ésta que casi abarca todo el arco-iris tributario de nuestro país, *el uso masivo de los impuestos progresivos como son: el gravamen al ingreso personal, el tributo a las sociedades, el que grava la riqueza patrimonial, los impuestos a herencias, legados y donaciones* y un gravamen progresivo —o menos regresivo— que podía ser el del valor agregado con tasas diferenciales, y una transformación radical de la gravación que se realiza a nivel estatal y municipal, pues toda ella es indirecta, regresiva, y se traslada en forma completa, sobre quienes viven a niveles de subsistencia, en el mejor de los casos.
11. No olvidar que *reforma tributaria* también implica que no se cambia un gravamen o dos, sino toda la estructura, el sistema impositivo en su totalidad, para evitar primordialmente que los tributos sean trasladados, *pues no hay reforma cuando no se gravan realmente los altos ingresos y la gran riqueza*, que en nuestro país se encuentran grandemente concentrados.
12. Como en México la centralización es agudísima y no funciona el sistema federal, el gobierno central absorbe la mayor parte de las fuentes de ingresos —con la excepción del impuesto predial— y aunque el uso que les otorga tampoco es digno de aplauso, deja en la penuria extrema a los estados y municipios, que imposibili-

tados de recurrir a los gravámenes progresivos y modernos, acuden a todos los expedientes posibles desde las alcabalas y la prostitución, pasando por una enorme cantidad de tributos de toda laya cuya producción probablemente no paga el costo de cobro, hasta llegar a las *sobretasas* a todos los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. Estas *sobretasas* pueden ser: 15% adicional, 10% para la educación, 5% para la Universidad, 5% para el fondo de industrialización, 5% para la campaña de alfabetización, 10% para los municipios, etcétera, etcétera.

13. Dentro de este panorama se introduce en el Distrito Federal algo que no puede llamarse «novedad», pues sería un contrasentido, y es la *sobretasa* de 15% sobre cerca de 100 impuestos locales —según se afirmó— y que representa un retroceso de más de 200 años en la técnica fiscal, pues en los países avanzados ya han olvidado este tipo de exacciones. De nueva cuenta se señala que es la falta de ingresos suficientes para mejorar los servicios del Distrito Federal, por lo que se ha incurrido en este desacierto de la *sobretasa*, acompañándolo de un aumento que casi triplica las cuotas por servicio de agua y de un gravamen —podría ser derecho— de 1% sobre los honorarios de profesionistas de la entidad.
14. Los tributos del Distrito Federal no escapan a lo que se ha dicho de los gravámenes de las entidades federativas: todos son indirectos, altamente regresivos y trasladables en su totalidad (incluyendo el impuesto predial en muchos casos); es evidente, en consecuencia, que la *sobretasa* del 15% agravará las deficiencias y aspectos negativos del sistema, impedirá —por razones obvias— que éste no sólo no se mejore, sino que se deteriorará más de lo que ya está y por último, caerá —valga la repetición— sobre las espaldas de la gran masa de desposeídos que lo único que pueden ofrecer es su fuerza de trabajo.
15. Se ha dicho por las autoridades que la *sobretasa* de 15% no será inflacionaria, lo que no pasa de ser un buen deseo o una manera nada ortodoxa de defender lo indefendible. Los tratadistas —y existe unanimidad absoluta— han afirmado hasta la saciedad, que la tributación indirecta al pasar a los precios constituye una fuente indiscutible de inflación; el precario equilibrio de los precios —si así puede llamarse a cambios casi cada 24 horas— se dañará más, y los males que tal cosa entraña son sumamente graves para una época de alta inflación, como la que estamos pasando.

16. La inversión productiva, que constituye el problema del país, se realiza en la producción masiva de artículos de consumo popular y la inflación al reducir la capacidad de compra de los grandes núcleos, restringe el mercado y por lo tanto limita la inversión, lo que a su vez determina subempleo y desocupación, con toda las cuestiones que esto significa para la recuperación del país. Si bien es cierto que la inversión que es mayor multiplicador del empleo, es la que se realiza en la fabricación de bienes de capital, la inflación galopante es el peor enemigo —y es obvio que esta inflación es un problema de estructuras— del empleo y por lo tanto el combatir sus causas resulta actividad prioritaria del estado.
17. Se ha dicho que vivir en una gran ciudad debe costar más y que una de las posibilidades de evitar la aglomeración en las metrópolis —léase Distrito Federal— es por medio de más altos impuestos; estas afirmaciones no pasan de ser falacias, ya que a los marginados lo único que se les puede aumentar es el hambre y en cuanto a los demás habitantes, sería lamentable que por torpeza o necesidad vivieran en la capital en las condiciones actuales.
18. Quedamos, pues, en que el 15% de sobretasa es una anticualla totalmente en desuso, que es altamente regresivo y por lo tanto caerá sobre las grandes masas; que es inflacionario, y por lo mismo afectará la alimentación, el vestido y la habitación del pueblo; que no detendrá la tasa de inmigración al Distrito Federal y que no parará el crecimiento desbordado de éste; que técnicamente significa retroceso y una limitación a las posibilidades de mejoría del sistema tributario tanto del Distrito Federal como de la nación, porque siempre es más difícil desterrar o eliminar malas estructuras que imponer las adecuadas, pues todo cambio fiscal crea problemas que pueden alcanzar gravedad.
19. El aumento del 1% a honorarios profesionales resulta un impuesto proporcional y por lo tanto regresivo; lesionará a quien gana menos y producirá pocos ingresos. El camino apropiado sería un impuesto al ingreso personal, progresivo, a nivel de las entidades federativas; pero en verdad, esto requeriría cambios y transformaciones a todo lo ancho y a lo largo del país, y no resulta fácil, ni parece ser el momento adecuado.
20. Lo del agua merecería un tratamiento más profundo que una opinión somera, pero es evidente que dado que no existe uniformidad en el tratamiento de los usuarios —falta de medidores—

y que su control deja mucho que desear, por una parte, y la comercialización por la otra, además del mero incremento que provocará en una variedad de artículos de consumo, harían deseable que se estudiara con más cuidado esta cuestión. La afirmación sobre el desperdicio del líquido y de lo caro que cuesta —500 000 pesos— traer un metro cúbico por segundo al Distrito Federal, como base para el aumento en las cuotas, resultan figuras literarias que nada tienen que ver con el fondo del problema. El anzuelo de la tasa llamada progresiva resulta burdo en el mejor de los casos, pues en estos asuntos de la gravación al consumo resulta muy difícil saber «dónde quedó la bolita».

21. Cuando se habla de *administración* con respecto a las cuestiones tributarias, como los aspectos más importantes en que puede descansar un aumento de la recaudación y se cita a la lucha contra la evasión fiscal como el punto más destacado de la política tributaria, es evidente que se soslaya por intereses no del todo claros o por ignorancia, que hacen falta condiciones políticas adecuadas para realizar una reforma tributaria «integral», que consiste en impuestos de amplia base y que graven a los altos ingresos y a la gran riqueza; en unas profundas transformaciones administrativas que permitan manejar con conocimiento y honradez, el complejo asunto de un sistema fiscal; con cambios en la administración pública auspiciados por un proceso político realmente representativo, y con los tres poderes perfectamente diferenciados y autónomos el uno del otro y algunas otras cosas, que se dan en ciertos países industriales. Cuando existan todas estas condiciones, resulta evidente que las buenas leyes impositivas —enlazadas una a otra como mandan los cánones fiscales—, la honrada administración, el alto nivel político de representados y «representantes» y una educación masiva del mexicano, harán que estas cuestiones de evasión fiscal se borden en la prensa, como el monstruo de *Loch-Ness*, o cuando un director de cine es encarcelado porque «no pagó los niveles impositivos que le correspondían».