

# LA REFORMA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA APLICADO A SALARIOS

Eliseo Díaz González

**E**l presente artículo tiene por marco general el proceso de reforma tributaria en México. Dentro de ese ámbito estudia la variante de reforma del impuesto sobre la renta aplicado al ingreso salarial. Con ese fin se consideran los principales trabajos en la materia, la situación de la política fiscal, la estimación de su extensión a los impuestos directos (salarios) y sus implicaciones de política.

Palabras clave: política fiscal, reforma tributaria, impuestos directos, salarios.

## ABSTRACT

This article has as a general framework the tax reform process in Mexico. Within that area studies the variant reform consisting in income tax applied to wages. To this end we consider the main works on the subject, and the situation of fiscal policy; then we estimate the latter extension to direct taxes (wages) and the policy implications.

Key words: fiscal policy, tax reform, direct taxes, wages.

## INTRODUCCIÓN

Cuando se aborda el tema de la política fiscal en México normalmente la discusión se concentra en dos aspectos, el problema de la evasión de impuestos y el tema relacionado con la reducida base de contribuyentes, y por otra parte, el grave problema de la baja recaudación impositiva medida como proporción del producto interno bruto (PIB), que hace de México uno de los países con menor ingreso fiscal, cualquiera que sea el ángulo de comparación que se elija: ya sea los países desarrollados, los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) o inclusive muchos países en vías de desarrollo.

Menos se habla que, dado lo reducido de la base fiscal, las personas que tributan en México tienen una carga fiscal mayor que aquellas de nivel social similar en otros países, que las empresas en México enfrentan costos fiscales más elevados que empresas similares en Estados Unidos por ejemplo, y que, dada la facilidad de recaudación que supone el esquema de retención de los impuestos causados por las personas que trabajan en empresas u organizaciones, sean los empleados y trabajadores perceptores de sueldos y salarios sobre quienes recae la mayor parte de la carga fiscal. Es posible que esto explique el crecimiento sostenido de la informalidad en las relaciones laborales, que ha llevado a la economía mexicana a una situación en la que, de acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), poco más de la mitad de la fuerza de trabajo se desempeña en la economía subterránea. De esta forma la informalidad sería no sólo una causa de la baja recaudación, sino también una consecuencia de la elevada imposición sobre la nómina de empleados y trabajadores de las empresas.

Esta situación se presenta a pesar de que el sistema fiscal del país, al menos desde la década de 1990, empieza a desplazarse desde una posición basada en los impuestos al ingreso, es decir el impuesto sobre la renta (ISR en México), hacia una estructura impositiva basada o inspirada en el *flat tax* apoyado en el consumo. En muchos países desarrollados como Estados Unidos, el *flat tax* se ha vuelto un mantra que muchos analistas, comentaristas de páginas de negocios o líderes empresariales repiten como solución definitiva,<sup>1</sup> no obstante es una ruta en la que los gobiernos de esos países no han querido incursionar. Sólo en economías que emprendieron radicales reformas de mercado en las décadas de 1980 y 1990, como México y Chile en América Latina, se siguió –aunque en forma restringida– esa orientación, haciendo que los impuestos sobre el consumo de bienes adquiriera una dimensión a veces similar a los gravámenes sobre el ingreso. Además, la idea del *flat tax* surge en países desarrollados como alternativa al gravamen de los ingresos de los individuos o las empresas y no como su complemento, como ocurre en el caso de México lo que definiría el peor de los mundos, si atendemos a la sentencia atribuida a Albert Einstein acerca de lo incomprensible que es el impuesto sobre los ingresos.<sup>2</sup>

Entonces el desafío económico para el país es doble. No es solo aumentar el financiamiento del Estado y la estabilidad de los ingresos públicos para ampliar la

<sup>1</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Consumption Tax Trends 2010, VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues*, OECD Publishing, 2011; J. Slemrod J. y J. Bakija, *Taxing Ourselves: a citizen's guide to the debate over taxes*, Massachusetts Institute of Technology, Estados Unidos, 2004, p. 382.

<sup>2</sup> Slemrod y Bajika, *Taxing Ourselves...*, *op.cit.*

infraestructura económico-social y fortalecer los programas impulsores de la redistribución, sino asegurar una distribución armónica del esfuerzo fiscal entre los diferentes agentes económicos de la sociedad para impulsar los procesos de ahorro e inversión y fortalecer la demanda agregada que lleve al país a un proceso virtuoso de crecimiento económico que redundará, a la postre, en una mayor recaudación de impuestos.

El objetivo del presente trabajo es reflexionar acerca de una propuesta para reformar el impuesto sobre la renta en el componente de sueldos y salarios, que engloba una consideración general sobre implantar un real impuesto al ingreso que incluya, por supuesto, las diferentes fuentes de generación de los ingresos personales.

El documento está dividido en cinco apartados, además de la introducción y las conclusiones. En la primera parte se hacen algunas reconsideraciones del sistema impositivo y el estado de la literatura económica sobre el tema fiscal. El apartado dos incluye una descripción general sobre el sistema impositivo en México en el presente, mientras que en el apartado tres se hace una digresión para explicar las causas del rezago fiscal en México comparado con los países socios comerciales y otros países de nivel de desarrollo equiparable, se desarrolla el tema de los esquemas de retención de impuestos utilizados en otros países y en México, enfatizando sus efectos sobre el ingreso disponible de los causantes; en los apartados cuatro y cinco argumentamos acerca de la estructura fiscal en el país para explicitar la sobrecarga fiscal que recae sobre empleados y trabajadores y por último se exponen los problemas relacionados con la progresividad, así como la equidad vertical y horizontal del impuesto sobre la renta.

Se concluye que la reforma de este gravamen compromete en gran proporción la estabilidad de los ingresos del gobierno federal, pero al mismo tiempo es urgente corregir algunas distorsiones del impuesto para promover una mayor equidad horizontal en su incidencia.

## TRIBUTACIÓN ÓPTIMA

El impuesto a los salarios es un tema que fue originalmente desarrollado por los economistas clásicos. Adam Smith<sup>3</sup> planteó la hipótesis de la neutralidad del impuesto aplicado a los trabajadores no calificados, que tendría el mismo efecto que un impuesto a las ganancias y su incidencia recaería primero sobre los patrones y después

<sup>3</sup> Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, EBook #3300 Project Gutenberg, Colin Muir y David Widger (prod.), 1776.

en los consumidores mediante el incremento de precios en los productos. Deslizó el tema de los salarios de trabajadores calificados y el empleo profesional, artístico y de funcionarios públicos en donde el impuesto adquiriría un carácter de gravamen sobre la renta, entendiendo como tal, al excedente de las remuneraciones sobre el salario de sobrevivencia. Por su parte, David Ricardo<sup>4</sup> dedica también un capítulo de su obra al impuesto a los salarios, recuperando el planteamiento de Smith respecto a la neutralidad, con algunas precisiones acerca de la determinación de los salarios por el precio de los bienes de subsistencia, y la demanda de mano de obra con las restricciones sociodemográficas sobre la oferta de trabajadores. Pero deja de lado el asunto de la renta salarial y su imposición. Por último, fue John Stuart Mill<sup>5</sup> el que desarrolla la teoría sobre la moderna imposición a los salarios y desmenuza el concepto de renta para los salarios más elevados, su determinación en tanto monopolio natural y la necesidad de gravar dicha renta.

En la moderna teoría microeconómica, la aplicación de un impuesto a los salarios tiene impacto en el equilibrio del empleo en el mercado laboral, que se establece mediante el efecto renta y el efecto sustitución. La aplicación del impuesto provoca una disminución en la percepción salarial de los trabajadores después de impuestos, con lo que menos trabajadores estarían dispuestos a trabajar a ese salario. Esto provocaría un efecto renta y a partir de éste, las empresas estarían dispuestas a aumentar el salario antes de impuestos lo que neutralizaría en parte el efecto del alza de impuestos. De esa manera, el nuevo equilibrio se establece por debajo del equilibrio preexistente antes de la aplicación del impuesto pero por encima del alcanzado antes del efecto renta.

El grueso de la literatura moderna sobre impuestos óptimos está centrado alrededor de la idea de minimizar las distorsiones de la conducta individual provocada por la mayoría de los impuestos. En su trabajo de 1927, *Contributions to the Theory of Taxation*, Ramsey afirmó que la optimización de la estructura impositiva significa minimizar la mala asignación de recursos mientras se mantiene fijo el ingreso gubernamental, lo que generalmente significa gravar bienes que son inelásticos tanto en su oferta como en su demanda. Extendiendo el argumento, el rango de una mala asignación de recursos va, desde los efectos sobre el bajo consumo de un bien particular debido a un impuesto aplicado a ese bien, hasta la baja inversión general inducida por el impuesto al ingreso.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> David Ricardo, *The Principle of Political Economy and Taxation*, John Murray (ed.), J. McCreery (imp.), London, 1817.

<sup>5</sup> John Stuart Mill, *The Principle of Political Economy*, D. Appleton and Company, Nueva York, 1885.

<sup>6</sup> Edward Glaeser, "The incentive effects of Property Taxes on Local Governments", *NBER Working papers*, núm. 4987, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, 1995.

Fue Musgrave<sup>7</sup> quien introdujo la idea de las ramas del gobierno que, de acuerdo al desarrollo hecho por Rawls,<sup>8</sup> sintetizan las funciones del gobierno en materia fiscal no sólo desde el punto de vista de los efectos sobre las decisiones de consumo e inversión de los causantes, sino desde el ángulo más amplio de identificar y corregir las desviaciones más obvias de la eficiencia de los mercados derivada de una mala asignación de los recursos en la sociedad, por ejemplo, por una excesiva concentración de los derechos de propiedad; también, para asegurar una renta mínima mediante transferencias, pues el sistema de precios competitivo no toma en cuenta las necesidades y por tanto no puede ser el único mecanismo de distribución. Por último, a la rama de la distribución corresponde el esquema de tributación que se divide en dos apartados, por una parte, fija ciertos impuestos sobre todo a donaciones, sucesiones y herencias, no con el fin de recabar ingresos, sino con la finalidad de corregir gradualmente la distribución de la riqueza y evitar las concentraciones perjudiciales para la equidad de la libertad política y de la justa igualdad de oportunidades. Por otro lado, define el esquema de tributación para recabar los ingresos. Al respecto, un impuesto proporcional sobre el gasto puede ser una parte del mejor esquema impositivo,<sup>9</sup> preferible respecto a un impuesto sobre la renta, ya que impone una carga “de acuerdo a los bienes que una persona saca del acervo común y no de acuerdo con la cantidad que aporta”. Además, los impuestos proporcionales resultan ser más eficaces porque interfieren menos con los incentivos. Sin embargo, estos son problemas de juicio político y no parte de una teoría de la justicia. Esto significa que puede establecerse un impuesto sobre la renta altamente progresivo o impuestos proporcionales sobre el consumo, dependiendo de las condiciones particulares de cada sociedad y de los equilibrios políticos prevalecientes.

De esto se concluye que la política en materia impositiva cumple diversos fines, desde corregir problemas derivados de mala dotación de factores, mejorar o complementar el funcionamiento de los mercados asegurando un mínimo de bienestar a los grupos en desventaja económica, y asegurar ingresos estables para el sector gubernamental. Todos los impuestos son injustos, pero puede haber grados diferenciales de injusticia en la estructura impositiva y éstos pueden responder a diferentes conformaciones económicas y sociales prevalecientes en la sociedad, lo que puede llegar a justificar la utilización de esquemas impositivos altamente progresivos o esquemas proporcionales.

<sup>7</sup> R.A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, Nueva York, 1959.

<sup>8</sup> John Rawls (1971), *Teoría de la Justicia*. Edición en español del Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión, 2000, de la 2ª edición en español, 1995, México, p. 549.

<sup>9</sup> *Idem*.

En México, la historia fiscal se puede dividir en dos segmentos, en el primero los ingresos fiscales dependen crucialmente de impuestos indirectos, esto se prolonga hasta 1963-1965; a partir de ese año los ingresos tributarios empiezan de nuevo a depender de los impuestos sobre el ingreso.

Hasta 1939-1940 el fisco dependía predominantemente de los impuestos indirectos, el ingreso total del gobierno provenía en 59% de estos gravámenes. Por ejemplo, el impuesto a la importación representaba un 20% de los ingresos totales. Los impuestos indirectos eran considerados inequitativos porque no inciden en el consumidor en proporción a su ingreso y a su capacidad de compra,<sup>10</sup> por tanto, tienden a ser más desfavorable la distribución del ingreso aunque son más fáciles de recaudar y se prestan para identificarlos directamente con cierta clase de gastos.

El desarrollo del impuesto sobre la renta se vuelve notable a partir de 1943, en parte también por la utilización de un impuesto *ad-valorem* sobre la exportación, que era considerado como un impuesto sustituto del ISR. Para 1955, la recaudación aportada por este gravamen representaba el 28% del total de ingresos. Junto con el impuesto a la exportación, aportaban cerca del 49% de los ingresos.

La tendencia a sustituir impuestos indirectos por impuestos directos era considerada una tendencia saludable.<sup>11</sup> Si bien eran reconocidos los efectos negativos sobre las decisiones de inversión, confiaban en que estos efectos perjudiciales podían eludirse con medidas particulares como la depreciación o el trato favorable a la reinversión de utilidades o la desgravación; asimismo, en el caso de sectores vulnerables como la agricultura y la minería, era considerada la posibilidad de tratamientos especiales que sirvieran de estímulo a la actividad productiva. En suma, las reglas funcionaban de forma que solo las empresas relativamente más fuertes, más capitalizadas y de mayor rentabilidad alcanzarán la tasa máxima del impuesto.

Sobre este diagnóstico se fundó la reforma fiscal propuesta por Kaldor,<sup>12</sup> que además de la transformación del sistema cédular utilizado hasta entonces y la introducción de un impuesto sobre la renta global, proponía implantar una tasa inicial más alta y una progresividad más intensa.

<sup>10</sup> Víctor I. Urquidí (1956), "El Impuesto sobre la renta en el desarrollo económico en México", en Leopoldo Solís (selección), *La Economía Mexicana II. Política y desarrollo*, Serie de lecturas de *El Trimestre Económico*, núm. 4, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1978, pp. 15-28.

<sup>11</sup> Víctor I. Urquidí, "El Impuesto sobre la renta...", *op. cit.*

<sup>12</sup> Nicholas Kaldor (1964), "Las reformas al sistema fiscal en México", en Leopoldo Solís (selección), *La Economía Mexicana II. Política y desarrollo*, Serie de lecturas de *El Trimestre Económico*, núm. 4, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1978, pp. 29-30.

La reforma fiscal que entró en vigor a partir de 1965 suprimió el impuesto cedular y se implantó el impuesto al ingreso global de las empresas e impuestos al ingreso de las personas físicas, entre otros cambios relativos a las ganancias de capital, dividendos pagados, amortización de pérdidas y utilidades excedentes.<sup>13</sup> Respecto al impuesto al ingreso personal, se daba tratamiento diferente a los ingresos productos del trabajo y a los del capital, conforme al régimen cedular. En los niveles altos de ingresos, establecía un impuesto global al ingreso de las personas, que acumulaba todos los ingresos independientemente de su fuente, con deducciones autorizadas para gastos necesarios con la finalidad de generar los ingresos, deducciones personales y familiares del contribuyente.

Los resultados en términos de recaudación empezaron a manifestarse en pocos años. Para la década de 1970 la recaudación proveniente de los ingresos personales aumentó en 106% respecto al nivel que presentaba al inicio de ésta, mientras que los aportados por las empresas creció en 58.8%. Ese año, las empresas contribuían con una recaudación equivalente al 2.2% del PIB, mientras las personas aportaban el 1.5% del mismo indicador. Para 1978, la renta de las personas generó una recaudación superior a la de las empresas (3.1 contra 3.0% del PIB, respectivamente), expresando el carácter “cautivo” de los causantes individuales.<sup>14</sup>

Los resultados del esquema de tributación basado en el ISR, sin embargo, pueden evaluarse en forma general contrastando la evolución de la distribución del ingreso prevaleciente en las décadas de 1940 y 1950, a partir de las cifras presentadas por Urquidí<sup>15</sup> contra los datos actuales. El autor reportaba que entre 1939 y 1950 la parte del ingreso disponible destinado a remuneraciones salariales disminuyó de 58 a 48%, mientras que la parte destinada a utilidades y otros ingresos de capital aumentó de 26 a 41%. Contrastando contra las cifras del periodo 2003-2009, vemos que continuó concentrándose más la distribución del ingreso, pues la parte del ingreso nacional disponible correspondiente a remuneraciones salariales fluctuó alrededor del 30.5%, en tanto que la parte correspondiente a excedente bruto de explotación osciló alrededor del 63.8%, de acuerdo a cifras del INEGI. Es decir, la parte correspondiente a salarios disminuyó casi 40% entre 1950 y 2009 y la parte del ingreso capturado por las empresas habría aumentado 56% en el mismo periodo.

<sup>13</sup> Antonio Ortiz Mena (1966), “Contenidos y alcances de la política fiscal”, en Leopoldo Solís (selección), *La Economía Mexicana II. Política y desarrollo*, Serie de lecturas de *El Trimestre Económico*, núm. 4, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1978, pp. 40-55.

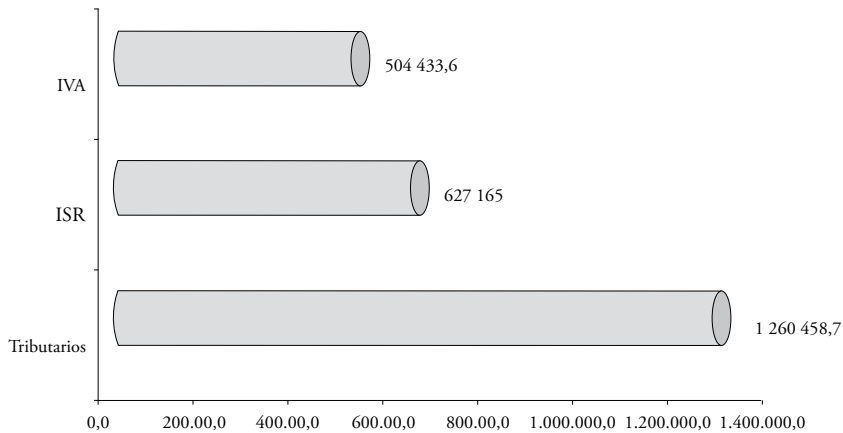
<sup>14</sup> José M. Quijano, *México: Estado y Banca Privada*, Centro de Investigación y Docencia Económica, A. C. Colección ensayos del CIDE, México, 1981, p. 412.

<sup>15</sup> Víctor I. Urquidí, “El Impuesto sobre la renta...”, *op. cit.*

### LA RECAUDACIÓN FISCAL EN EL MÉXICO ACTUAL

En el 2010, de acuerdo a datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), los ingresos del gobierno federal alcanzaron la cifra de 2 billones 960 mil millones de pesos, que representaron el 22.5% del PIB de acuerdo a cifras preliminares. Ésta es una de las proporciones más altas que ha alcanzado el ingreso del gobierno federal en todos los tiempos, pero que se ha logrado por una combinación de circunstancias, se conjuntaron un aumento en las tasas en el impuesto al valor agregado (IVA) y un elevación generalizada en la tasa del ISR, con la más grande contracción de la economía de la era moderna que llevó a una caída de 6.5% en el PIB en 2009. Por sus efectos en el corto plazo, el aumento de los impuestos en 2010 significó una sobre-reacción del gobierno federal frente a la recesión mundial en la que México esperaba una contracción significativa en los ingresos del gobierno, pero apenas dos años antes una reforma fiscal anterior había instaurado un nuevo impuesto corporativo, el impuesto especial a tasa única (IETU), que había incrementado la recaudación total por el aumento en el gravamen de las empresas.

GRÁFICA 1  
2010: México. Ingresos tributarios del gobierno federal, IVA e ISR  
Millones de pesos



Fuente: SHCP.



Además de esta característica de la recaudación fiscal en el 2009, otro rasgo importante es que la recesión económica hizo que el IVA disminuyera, lo que profundizó la diferencia respecto a la recaudación proveniente del impuesto sobre la renta.

Los ingresos por concepto de tributación comprenden un total de un billón 260 mil millones de pesos, que provienen de una estructura diversificada de impuestos: 53.9% de impuestos al ingreso, considerando en estos al impuesto sobre la renta, el IETU, impuesto especial a los depósitos (IDE) y el impuesto al activo, y 46.1% corresponde a los impuestos relativos al consumo, que incluye IVA, impuesto especial sobre productos y servicios, impuesto a la importación y otros impuestos. A pesar de esta diversificada estructura impositiva, en realidad los impuestos que recauda el gobierno federal provienen sólo de dos fuentes que aportan cerca del 90% de la recaudación, son el ISR que aporta 49.8% del total recaudado y el IVA que en 2010 significó 40% de los ingresos tributarios.

CUADRO 1

Componentes	Recaudación	Estructura porcentual	Respecto a ingresos tributarios	Respecto a ingresos de gobierno federal	Respecto a ingresos totales
Personas morales	246 745.0	39.3	19.6	11.9	8.3
Personas físicas	15 324.2	2.4	1.2	0.7	0.5
Otras personas físicas y morales	39 876.5	6.4	3.2	1.9	1.3
Retenciones a residentes en el extranjero	27 070.6	4.3	2.1	1.3	0.9
Retenciones por salarios	298 148.7	47.5	23.7	14.3	10.1
Total	627 165	100.0	49.8	30.2	21.2

Fuente: SHCP (2011)

La relevancia del ISR deriva no sólo del hecho de que es el impuesto de mayor importancia para la recaudación fiscal y en consecuencia para los ingresos de gobierno federal, pues aporta más del 30%, sino por el hecho de que constituye un impuesto al ingreso de las personas y las empresas o corporaciones, que por definición genera importantes distorsiones en el mundo laboral y por sus efectos puede desalentar la generación de empleos.

El impuesto sobre la renta es importante porque representa la mitad de los ingresos tributarios, pero además, dentro de las cinco categorías que integran el ISR, el componente de retención de salarios es el más importante. El hecho de que sean los perceptores de sueldos y salarios quienes más contribuyan al ISR resulta en cierta medida

asimétrico, si tomamos en cuenta que de acuerdo a las cifras de cuentas nacionales, durante la primera década del 2000 a los salarios corresponde el 30% del ingreso nacional disponible mientras que al excedente bruto de explotación, que concentra diversas formas del ingreso empresarial, corresponde el 64% de ese ingreso.

Una de las razones que explican esta asimetría en la carga fiscal de trabajadores y empleados inscritos en la nómina de las empresas o las corporaciones públicas y privadas, consiste en que se trata de causantes “cautivos”, aislados y con pocas deducciones autorizadas, sin relación directa con la autoridad fiscal, lo que asegura el pago oportuno, continuo y a menudo en exceso de sus contribuciones fiscales.

Este hecho estilizado permite hacer diversas consideraciones sobre este impuesto que sugieren la necesidad de cambiar su incidencia, lo que puede hacerse por medio de una reforma fiscal que modifique la estructura impositiva completa, o bien de ajustes en la operación del impuesto en este componente particular. El impuesto al ingreso es más distorsionante que el impuesto al consumo, pero en el caso de los trabajadores es especialmente perjudicial.

No hay una equivalencia entre la base gravable de una empresa y la base gravable a un trabajador. Mientras que la empresa puede eludir ese efecto perverso del ISR, –incluso en éstas alienta el consumo o el gasto mediante el incremento de los costos de producción–, en los trabajadores el efecto directo sobre su restricción presupuestaria es inmediato. A partir de esto podemos concluir que el problema es que el trabajador paga impuestos ex ante, y la empresa paga ex post a la decisión de consumo. En este sentido, el ISR en las empresas es como un impuesto al consumo y en los trabajadores es un auténtico impuesto al ingreso. Es, en este sentido, inequitativo. En consecuencia, el ISR en los trabajadores afecta sus decisiones de ahorro y la elección de consumo, lo que afecta a la demanda agregada.

El impuesto es por naturaleza regresivo: gravar el trabajo desalienta el esfuerzo y afecta a los que menor salario tienen.

## **RAZONES QUE EXPLICAN LA BAJA RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS EN MÉXICO**

En México se tiene una tasa de recaudación similar a la de los países que implantaron profundas reformas de mercado en sus economías a principios de la década de 1990, diseñadas para poner en armonía a las economías nacionales con la entonces incipiente o la globalizadora. Para efectos de comparaciones internacionales, México tiene una de las tasas de recaudación más bajas del mundo, pero otros países como Chile o Corea tienen niveles de recaudación que no son sensiblemente distintos a los de México.

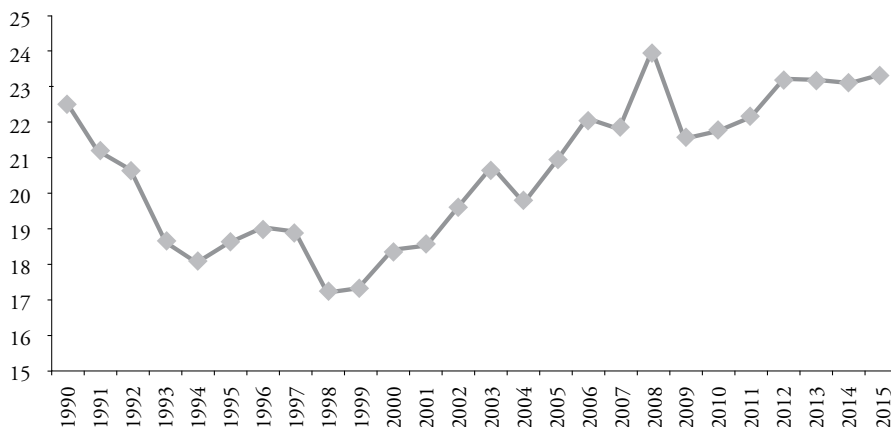
El sistema fiscal que emergió de estas reformas estaba pensado para financiar un gasto público reducido para un Estado que no intervendría más en la economía, como ocurría en el viejo modelo de Estado keynesiano, y con pocos impuestos y bajas tasas impositivas que pretendían liberar recursos para la inversión de parte de los particulares.

Las nuevas reglas fiscales formaron parte del paquete de reformas llamadas por muchos neoliberales, que pretendían responder a la crisis del sistema político mexicano que empieza a manifestarse con fuerza desde fines de la década de 1960 y que, desde la perspectiva de los grupos políticos dominantes en la sociedad y la cúpula dirigente del Estado, respondía en realidad a la ineficiencias generadas por la excesiva intervención del Estado en la economía y el control de los mercados, y a la economía cerrada tanto a los flujos de comercio como al flujo internacional de capitales.

En el terreno político, estas reformas económicas buscaban conjurar el acceso al poder de los grupos opositores al régimen político, tratando de evitar la transición política que finalmente se alcanzó en 1997, cuando el partido hegemónico pierde la mayoría en la cámara de diputados y un partido de izquierda alcanza el triunfo en la primera elección del jefe de gobierno del Distrito Federal.

En este escenario de alternancia política, otra vez, resurge el tema de la reforma fiscal alentada por una –en apariencia– insuficiente recaudación de ingresos fiscales, en la que coinciden tanto las fuerzas políticas de izquierda como la derecha gobernante.

GRÁFICA 2  
*México: Ingresos del gobierno federal como proporción del PIB, 1990-2015(e)*



Fuente: SHCP.

La trayectoria que ha seguido el ingreso público se puede apreciar en la GRÁFICA 2, que muestra la evolución de los ingresos del gobierno federal en los últimos veinte años e incluye una proyección de esta variable hasta el 2015 hecha por el Fondo Monetario Internacional (FMI), antes de los resultados obtenidos por el gobierno en el 2010.

Como se muestra, el país viene recuperándose del descenso en los ingresos públicos provocados por la reforma del Estado que indujo un redimensionamiento en el tamaño del gobierno y un replanteamiento en la intervención del Estado en la economía, e hizo descender los niveles impositivos aplicados al ingreso y al consumo. Posteriormente, este proceso desembocó en la crisis económica de 1995, que en términos fiscales fue combatida con el aumento en la tasa del impuesto al valor agregado.

La recuperación del ingreso público posterior a la recesión de 1995 se ha basado tanto en un mayor esfuerzo de recaudación, en aumento de las auditorías, monitoreo y registro de contribuyentes, facilitación del pago de las contribuciones, pero también del aumento en las tasas de los principales impuestos, la creación de nuevos gravámenes y el incremento en los ingresos de organismos y empresas del sector público, por la tendencia sostenida al alza de los precios de exportación del petróleo crudo que incrementaron los ingresos de Petróleos Mexicanos (Pemex) y la actualización de tarifas de energía eléctrica por parte de la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

En ese año, los ingresos del gobierno federal que provienen principalmente de la recaudación fiscal, se integraron con 42.6% por ingresos de la recaudación de impuestos, 27.7% de ingresos no tributarios y 29.7% por organismos y empresas.

Discutir acerca de la insuficiencia de los ingresos públicos obtenidos por medio del sistema fiscal requiere antes ponerse de acuerdo acerca del tipo de Estado que se planea construir. Llevando las cosas a un extremo, para edificar un Estado benefactor, un sistema fiscal basado en un moderado impuesto al consumo y un impuesto al ingreso con una tasa máxima de 28 o 30%, como los prevalecientes en México hacia fines de la primera década del 2000, es a todas luces insuficiente. Pero en la actualidad los estados emblemáticos de este tipo de organización política, como los países escandinavos o el propio Reino Unido donde éste inició, han dado pasos firmes en la reforma de sus sistemas fiscales para disminuir las tasas marginales y aminorar la progresividad de los impuestos al ingreso. La contrarreforma económica de las décadas de 1980 y 1990 si algún paradigma alcanzó a acuñar, es aquél que reconoce que los elevados impuestos y la alta progresividad desalientan la inversión, y en el contexto de la creciente interdependencia global logran efectos contrarios a los buscados en los planteamientos originales.

Ahora, en un modelo de Estado mínimo o indispensable, en el que se reconoce que las empresas privadas deben ocupar el centro de la creación de riqueza y la acumula-

ción de capital, el Estado debe recaudar sólo para financiar las tres tareas básicas que debe cumplir un Estado moderno: desarrollo social, seguridad pública y respeto a la ley, así como construcción de infraestructura.

Regresando al tema de la comparación internacional, el sistema fiscal de México está en desventaja frente a los países desarrollados aunque es aceptable ante economías pequeñas y abiertas como las de Chile y Corea. Sin embargo, comparado contra la historia fiscal del propio país veremos que en la actualidad los ingresos fiscales de México, medido como proporción del PIB, se encuentran en el nivel más alto de la historia. Mientras que la eficiencia del gasto público, medido como la contribución del Estado a la inversión en infraestructura y productiva, esto es, por su contribución al desarrollo económico, es más baja que en el pasado.

Un momento histórico que puede representar un agudo contraste con la situación económica actual es analizar la relación entre impuestos-inversión-crecimiento económico durante el llamado milagro económico mexicano o etapa de desarrollo estabilizador en las décadas de 1940 y 1950. Para expresarlo con sencillez, en esta etapa histórica esos factores estuvieran alineados en una relación de 10-40-6, en tanto que en la primera década del 2000 la alineación de las variables fue 20-20-2. Es decir, en la actualidad con el doble de los impuestos del desarrollo estabilizador el gobierno invierte la mitad en infraestructura y la actividad económica para lograr un tercio del crecimiento económico alcanzado en esa época. La conclusión es obvia. Cuando los impuestos sirven para hacer que la economía crezca, los negocios se expandan y aumentan los ingresos de las personas, los contribuyentes tienen mayor disponibilidad a soportar la carga tributaria. Pero si los impuestos no son útiles para el crecimiento económico, los negocios se estancan y el ingreso personal se mantiene fijo o disminuye, los contribuyentes serán impermeables a los discursos que argumenten que es necesario aumentar aún más los impuestos.

Entre 1940-1950 los ingresos públicos representaban 11% del ingreso nacional y la inversión pública, que había representado 35% de la inversión total a lo largo de la década de 1940, se mantuvo por encima de 40% a partir de 1950 y hasta mediados de esa década, y su financiamiento provenía en cerca de 75% de los ingresos fiscales.<sup>16</sup> Con base en las cifras de Reynolds,<sup>17</sup> el gasto total del gobierno representó 9.2% del PIB en esa misma década y habrían descendido hasta 7.2% hacia 1966. El contraste más relevante, sin embargo, está en el hecho de que la economía creció a tasas superiores a 6% promedio anual en las décadas de 1940 y 1950 de acuerdo con Reynolds.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Víctor I. Urquidí, 1956, *op. cit.*

<sup>17</sup> Clark W. Reynolds (1970), *La economía mexicana, su estructura y crecimiento en el siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, México, 1ª edición en español, 1973, p. 521.

<sup>18</sup> *Idem.*

En la actualidad, con un nivel de ingresos fiscales de alrededor de 20% del PIB, la inversión pública oscila alrededor de 20% de la formación bruta del capital (2003-2008), y sólo después de la recesión de 2009, cuando la recaudación ha alcanzado 22% del PIB, la inversión pública se disparó hasta 27.5% del total en 2009-2010.

#### ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS FISCALES.

Una tendencia de largo plazo en la evolución de los dos impuestos que determinan la recaudación en México, ha sido hacia la mayor preponderancia del impuesto al valor agregado por encima del impuesto sobre la renta. Esta es la tendencia de los sistemas fiscales en todo el mundo, según reconoce la OCDE,<sup>19</sup> pero es la orientación que se ha querido dar al sistema fiscal en México desde la introducción de este impuesto. Además, en los últimos treinta años es el impuesto que ha tenido una tendencia ascendente más consistente en sus tasas, empezó en 1980 con una tasa de 10%, aumentó en 1985 a 15%, posteriormente regresó a 10% en 1990, en 1995 de nuevo es colocada en 15% y es elevada a 16% en la reforma fiscal de 2009. El impuesto sobre la renta en cambio ha disminuido en términos absolutos respecto a los niveles prevalecientes en la década de 1980, a pesar del incremento de 28% a 30% en la referida reforma de 2009.

Sin embargo, a pesar de las dificultades de la administración del ISR y las fuertes reacciones que desata toda medida que tiende a alterar el estado de cosas en esta materia, el aumento de las tasas, la variación de los intervalos en las tablas diseñadas para determinar la base gravable, la determinación de deducciones o cualquier otro cambio, la recaudación tiende a ser más estable que el IVA cuyo comportamiento está fuertemente determinado por las transacciones que se realizan en la economía y que lo hace profundamente pro cíclico.

Es altamente probable que a esto se deba que en los últimos años la recaudación originada por el ISR haya sido mayor a la aportada por el IVA. En 2010 la recaudación de impuestos en México ascendió a 1.26 billones de pesos, la mayor parte de esta recaudación recae en solo dos gravámenes, el ISR que aporta 627 mil millones y el IVA que genera 504 mil millones de pesos de la recaudación.

Coincidimos en que los ingresos fiscales en México son bajos en general, y peor aún, comparado con economías desarrolladas dichos ingresos aparecen escandalosamente reducidos, pero comparados con economía de nivel de desarrollo semejante y en particular, con economías que se apoyan en estrategias de desarrollo similares

<sup>19</sup> OCDE, 2011, *op. cit.*

—es decir, plenamente orientadas hacia afuera, que compiten entre sí por la atracción de capitales foráneos y ejercen una apertura plena de la cuenta de capitales— entonces los ingresos fiscales del país no lucen desproporcionados. Comparado contra sí mismo, la proporción de los ingresos fiscales respecto al producto se encuentra en su nivel más alto. Entonces una manera viable en que podemos encontrar la explicación de los ingresos fiscales reducidos en México es relacionando su estructura fiscal con la de los países comparables.

CUADRO 2  
*Ingresos fiscales por clase de impuestos (2008). Porcentaje del PIB*

Países	Total impuestos	Impuestos en bienes y servicios	Contribuciones sociales	Impuestos al ingreso	Impuestos a la propiedad	Impuestos a la nómina	Subtotal	Proporción
México	21.0	12.4	2.7	5.2	0.3	0.3	20.8	99.3%
EE.UU.	26.1	4.6	6.5	11.8	3.2	0.0	26.1	100.0%
Canadá	32.3	7.6	4.8	15.9	3.4	0.7	32.3	100.0%
Chile	22.5	11.4	1.4	8.4	1.2	0.0	22.5	100.0%
Corea	26.5	8.4	5.8	8.2	3.2	0.1	25.6	96.6%

Fuente: OCDE *Revenue statistics*, members country.

México y Chile son dos países en los que la recaudación impositiva está concentrada en más del 80% en sólo dos impuestos, el impuesto sobre la renta y los impuestos sobre bienes y servicios, algo que no ocurre en los otros países del cuadro que se presenta. Ambos países comparten además otra característica, en ellos las contribuciones sociales tienen un bajo impacto en la recaudación fiscal, pero en especial los impuestos a la propiedad son los que menos impactan en los ingresos fiscales, más en el caso de México.

Si lo analizamos únicamente en esta forma funcional comparada, evidentemente lo que no funciona en México y es la razón por la que los ingresos fiscales son tan bajos, son el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre la propiedad. Con tres puntos porcentuales adicionales de recaudación en ambos gravámenes, la tasa de recaudación subiría a 27%, por encima de Corea, Chile y Estados Unidos.

Este desafío implica una nueva reforma en el impuesto sobre la renta, pero como en esta materia se ha intentado todo tipo de reformas en los últimos veinte años, con altos costos para los contribuyentes incluyendo la reforma del 2008 que implantó un impuesto de control, el Impuesto Especial a Tasa Única (IETU) que a su vez sustituyó otro impuesto de control que era aplicado desde la década de 1990, el Impuesto al

activo; se requiere una reforma de mayor profundidad que reorganice todos los componentes del ISR para convertirlo en un auténtico impuesto al ingreso.

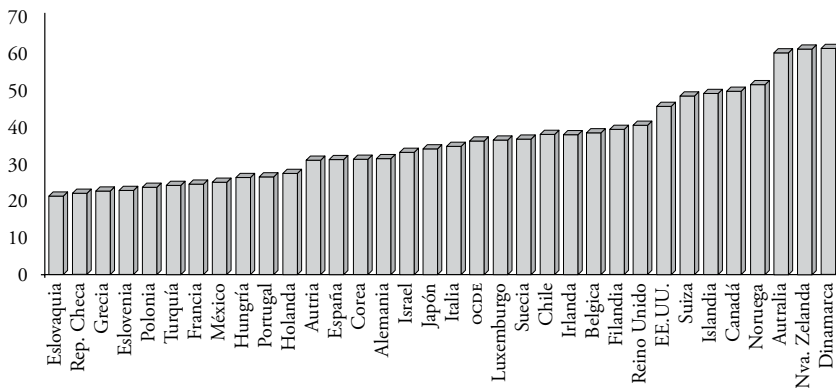
A más precisión, implantar un verdadero impuesto al ingreso en el país, y además promover o restituir las potestades tributarias a los gobiernos subnacionales para incrementar el impuesto a la propiedad raíz.

**RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE EL INGRESO PERSONAL**

El impuesto al ingreso es quizá el gravamen más extendido en la escala internacional y en muchos países, como se muestra en el caso de los miembros de la OCDE, para quienes constituye el principal rubro de la recaudación fiscal. México, que se caracteriza por un bajo nivel de recaudación de impuestos en particular dentro de este grupo de países, aparece en los datos de la OCDE con un bajo nivel de recaudación en el impuesto al ingreso, medido como proporción del producto como se muestra en la siguiente gráfica, ocupando la octava posición de 33 economías consideradas.

Pero éste es un arreglo que no le favorece a la tributación sobre la renta, pues la cifra agregada incluye el total de ingreso del gobierno federal que incorpora también los ingresos provenientes de empresas públicas, lo que causa que los ingresos por tributos aparezcan proporcionalmente disminuidos. Si excluyéramos los ingresos de organismos y empresas, sin embargo, en realidad México aparecería en el nivel más alto de los países con mayor recaudación.

GRÁFICA 3  
*Ingreso al impuesto como proporción del total de ingresos gubernamentales*



Fuente: OCDE



Un rasgo importante del sistema fiscal personal en los países es la operación de acuerdos para la retención de los impuestos de los trabajadores contribuyentes, que los libera de la obligación de presentar una declaración anual. La retención de impuestos es considerada como la base de todo eficiente sistema fiscal. Posee tres ventajas: *a)* Reduce o elimina la disposición a subestimar los ingresos con propósitos fiscales; *b)* es una forma eficiente en costos tanto para el contribuyente como para el administrador fiscal al realizar el pago de impuestos; *c)* reduce la incidencia del no pago de impuestos que de otro forma se incrementaría cuando los contribuyentes reportan adecuadamente sus impuestos pero no están en condición de pagar parte o el total de los impuestos causados; *d)* hay grandes beneficios relacionados con el grado de cumplimiento por el uso de la retención; y *e)* el entero periódico de los impuestos retenidos al administrador fiscal asegura un flujo de ingresos a las cuentas del gobierno lo que facilita el manejo del presupuesto.

La mayor parte de los países utilizan el método de retención de impuestos de parte del patrón para el caso del impuesto al ingreso de los trabajadores. En una muestra de 40 países analizados, resultó que sólo tres de ellos, Francia, Finlandia y Singapur, no recurren a la retención de impuestos. El problema con recurrir a que sea el patrón el que haga la retención del impuesto, o bien que haya una tercera persona quien se encargue de recolectar los impuestos de los causantes, aparte de que necesariamente funge como mediador en la relación entre el fisco y el contribuyente, es establecer si el impuesto retenido en el periodo de pago concreto, debe hacerse sobre la base del ingreso anual probable que obtendrá el contribuyente o sobre la base del ingreso gravable —es decir, el ingreso bruto menos las deducciones autorizadas al año— que debería pagar en caso de hacer una declaración anual. Esto define un umbral que aproxima el ingreso anual.

De ese modo, básicamente hay dos métodos de retención, uno que juega a favor de la autoridad fiscal y otro que juega a favor del contribuyente, en este caso el empleado o trabajador. En el método acumulativo el retenedor calcula la retención para cada uno de sus empleados sobre una base acumulativa o progresiva en el curso del año fiscal, tomando en cuenta sus circunstancias personales. La operación de estos acuerdos de retención es apoyada por esquemas codificados de retención que guían al retenedor para decidir cuánto del impuesto deben retener. Por lo general, cuando un empleado cambia de trabajo o consigue un segundo trabajo, su historial de retención debe ser tomado en cuenta por el nuevo retenedor.

En el método no acumulativo, por su parte, el sistema opera sobre la base del periodo de pago de cada empleado. En este enfoque los patrones retienen impuestos para cada periodo de pago tomando en cuenta el ingreso bruto, los derechos o deducciones reconocidos al contribuyente (lo que puede disminuir el impuesto retenido) y

la tasa de retención aplicable. Si cambia de empleo, el nuevo retenedor simplemente continúa reteniendo el impuesto sin tomar en cuenta la historia del contribuyente. Este método es menos preciso, la cantidad deducida al empleado a lo largo del año fiscal es apenas una aproximación del total del impuesto causado al año, de forma que se requiere que el empleado presente una declaración anual para asegurar que haya pagado la totalidad de sus impuestos. De acuerdo al informe de la OCDE elaborado por el *Centre for Tax Policy and Administration*,<sup>20</sup> de 40 organismos recaudadores analizados en igual número de países, 14 utilizan el enfoque no acumulativo: Australia, Bélgica, Canadá, Finlandia, Grecia, Hungría, Islandia, Noruega, Portugal, Suecia, y Estados Unidos, entre otros.

Dada la integración económica con los países de América del Norte, México debería optar por el método no acumulativo de retención del impuesto sobre la renta a los trabajadores.

En ambos casos la declaración anual puede ser opcional para causantes de cualquier nivel de ingresos, como ocurre actualmente, pero en el primer caso las declaraciones de impuestos generan un impuesto inferior al retenido, lo que implica una devolución de impuestos. Como son pocos los que la presentan, la sobreimposición favorece el incremento de los ingresos fiscales, pero a su vez disminuye el ingreso disponible de los causantes. Mientras que en el segundo caso la diferencia entre impuesto causado y retenido es minimizado pudiendo ser de cualquier signo, es decir, el causante puede declararse con saldo a favor o en contra. Como consecuencia, el ingreso fiscal puede reducirse, pero disminuyendo el margen de sobreimposición y aumentando el ingreso disponible de los empleados contribuyentes.

## EQUIDAD Y PROGRESIVIDAD

La progresividad de los impuestos ha sido tradicionalmente el requisito principal que se ha exigido a un sistema fiscal y el cumplimiento de este principio ocupa un lugar central en el debate fiscal en el México contemporáneo. La progresividad de los impuestos sin embargo forma parte de una larga tradición en la economía política, desde que en el siglo XIX John Stuart Mill estableciera que la progresividad de los impuestos cumple con el principio neoclásico de la igualdad entre costo marginal e ingreso marginal, dada la desutilidad marginal del dinero.

<sup>20</sup> Centre for Tax Policy and Administration, *Tax Administration in OECD Countries and Selected Non/OECD Countries: Comparative Information Series*, Preparado por The Forum on Tax Administration, OECD, 2008.

Pero la progresividad impositiva cumple solo una parte del tema de la equidad impositiva, la llamada equidad vertical, que concierne solo al monto apropiado de impuestos que deben pagar individuos o familias con diferentes niveles de bienestar. Pero también el sistema fiscal puede ser evaluado con otro estándar de justicia que refiere en qué medida individuos o familias del mismo nivel de ingreso pagan el mismo monto de impuestos. Es lo que se conoce como la equidad horizontal.<sup>21</sup>

Si bien, desde que inició en México la aplicación del ISR en la década de 1960, las reglas atendían el principio de la progresividad, ésta vino aminorando con el argumento de la dificultad implícita en el manejo de una estructura diversificada de tasas impositivas por un lado, y por otro, porque el impuesto se volvía confiscatorio en los perceptores de altos ingresos, lo que desalentaba el trabajo, la inventiva e innovación y alentaba la evasión.

Al paso del tiempo y de sucesivas reformas fiscales que aumentaban/disminuían las tasas marginales del impuesto, mientras se insistía en la simplificación de la estructura fiscal; al final se configuró una estructura impositiva en donde la tasa impositiva máxima se alcanza en un nivel medio de ingresos, a partir de que el resto de los perceptores de ingresos pagan la misma tasa de impuestos.

De esta manera, la estructura del impuesto sobre la renta en México es a la vez progresiva y proporcional. Exentando a ingresos inferiores a cinco veces el salario mínimo mensual, la tasa es progresiva hasta un nivel aproximado a los veinte salarios mínimos, y a partir de ahí se vuelve proporcional para las siguientes categorías de ingreso. En el caso particular de la renta de las empresas, opera la misma lógica con la particularidad de que el impuesto causado estuvo, hasta 2007, restringido por el 2% del valor de los activos, y a partir del año siguiente por un nivel de IETU de 16% sobre la utilidad bruta.<sup>22</sup>

Es posible que el aspecto más injusto de los impuestos al ingreso en México sea el problema de la inequidad horizontal que resulta de dos fallas de la estructura impositiva: la existencia de regímenes especiales que distingue por ejemplo a las actividades

<sup>21</sup> Slemrod y Bakija, *op. cit.*

<sup>22</sup> En el caso particular de las empresas internacionales asentadas en el país, especialmente las maquiladoras, el sistema fiscal reconocía que operaban sin activos en el país determinando su base gravable con el valor de los materiales o partes utilizados mediante precios de transferencia. Cuando se transforma el régimen de empresa maquiladoras en el 2006 para integrarlas en el conjunto más amplio de empresas manufactureras de exportación, muchas empresas mexicanas venden sus activos a filiales abiertas en el extranjero con fines de recibir un trato fiscal similar al de empresa extranjera. La reforma al decreto maquilador en diciembre de 2010 impuso nuevas restricciones para reducir ese tipo de prácticas.

productivas agropecuarias y urbanas, o el tratamiento particular que reciben el sector transporte, las empresas cooperativas, y otras; y el trato asimétrico que reciben trabajadores y empresas según estén o no inscritas en el padrón de contribuyentes.

## **CONCLUSIONES**

En los modernos sistemas fiscales el impuesto a los salarios se presenta como un impuesto sobre la renta, es decir el excedente de remuneraciones sobre un salario base, que sería el salario de subsistencia, resolviendo así el dilema que planteaba la economía clásica. En el caso de México, el asunto va más allá todavía porque la legislación sobre el ISR aplicado a salarios establece impuestos negativos a trabajadores con ingresos equivalentes hasta de cinco veces el salario mínimo. De esa forma la legislación reconoce que el salario mínimo no es un salario de subsistencia, a pesar de lo cual, para efecto de determinar el monto de la renta de los salarios más altos, continua utilizándose en el cálculo de la base gravable.

El ISR está atrapado en una encrucijada. Al mismo tiempo que el empleo en el sector formal y la tasa máxima del ISR disminuye, la masa impositiva recaudada por este gravamen continúa aumentando a un nivel tal que se ha convertido en un factor importante para sustentar la estabilidad de los ingresos fiscales del gobierno federal. Lo anterior, en un contexto internacional donde los sistemas fiscales tienden a desplazarse hacia la imposición de un impuesto a tasa única sobre el consumo, una tendencia en la que México ha dado ya pasos iniciales importantes.

El modelo de retención de este impuesto en gran medida asegura este resultado, es decir, que a pesar de que bajen las tasas impositivas, se creen nuevos impuestos y el esquema fiscal se desplace hacia la tributación sobre el consumo, sean los empleados y trabajadores en nómina quien carguen con la mayor parte del esfuerzo fiscal de la sociedad.

Se requiere de cambios en el régimen fiscal que incrementen la opción para la declaración voluntaria de los ingresos personales, que consideren la consolidación de ingresos derivados del trabajo, las deducciones amplias para manutención de asalariados, sus familias, progenitores, enfermos, ancianos y discapacitados en el hogar así como el número de hijos; entre otros factores.

También podría optarse por cambios impositivos de menor envergadura, que modifiquen la operación del impuesto manteniendo sin cambios el resto de la estructura fiscal. Una modificación de tipo operativo sería pasar del actual método acumulativo de retención del impuesto a un método no acumulativo en donde sea la autoridad quien sea obligada a exigir la declaración anual de impuestos al contribuyente para

ajustar posibles saldos en contra del crédito fiscal, y no como ocurre en la actualidad donde presentar la declaración es una prerrogativa que el causante sujeto a retención de su impuesto puede optar por cumplir.

Un cambio de esta clase traería una disminución del impuesto recaudado en esta categoría y esto lleva a otro punto. El carácter “cautivo” de estos contribuyentes le atribuye además otra responsabilidad, la de sostener la estabilidad de los ingresos fiscales del gobierno. Esto solo puede compensarse con un conocimiento preciso del sistema fiscal que permita a los planeadores fiscales tomar decisiones acerca de los instrumentos y las variables determinantes de la recaudación. En este sentido, resulta inexplicable que México no cuente con un órgano de investigación y desarrollo en materia impositiva y fiscal, dependiente de la autoridad responsable de la planeación o la recaudación de impuestos, que genere conocimientos, bases informativas, y realice labores de difusión, de análisis e información, contribuyendo al conocimiento preciso del conjunto de dispositivos que integran la maquinaria de la recaudación de impuestos.

Una reforma fiscal que plantee incrementar la recaudación en México debe poner énfasis en los gravámenes en donde se observa un rezago notable, como es el caso del impuesto predial, que corresponde a los gobiernos de orden subnacional.

## BIBLIOGRAFÍA

- Centre for Tax Policy and Administration, *Tax Administration in OECD Countries and Selected Non/OECD Countries: Comparative Information Series* (2008), Preparado por The Forum on Tax Administration, OECD, 2009.
- Glaeser, Edward, “The incentive effects of Property Taxes on Local Governments”, en NBER *Working papers* series, núm. 4987, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, 1995.
- Kaldor, Nicholas (1964), “Las reformas al sistema fiscal en México”, en Leopoldo Solís (selección), *La Economía Mexicana II. Política y desarrollo*, serie de lecturas de *El Trimestre Económico*, núm. 4, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1978, pp. 29-30.
- Mill, John Stuart, *The Principle of Political Economy*, D. Appleton and Company, 1, 3, y 5 Bond Street, Nueva York, 1885.
- Musgrave, R. A., *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, Nueva York, 1959.
- OCDE, *Consumption Tax Trends 2010, VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues*, OECD Publishing, 2011.
- Ortiz Mena, Antonio (1966), “Contenidos y alcances de la política fiscal”, en Leopoldo Solís (selección), *La Economía Mexicana II. Política y desarrollo*, serie de lecturas

- de *El Trimestre Económico*, núm. 4, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1978, pp. 40-55.
- Quijano, José M. , “México: Estado y Banca Privada”, *Colección ensayos del CIDE*, CIDE, México, 1981, p. 412.
- Rawls, John, *Teoría de la Justicia*, edición en español del Fondo de Cultura Económica, México, 1971, p. 549.
- Reynolds, Clark W., *La economía mexicana, su estructura y crecimiento en el siglo xx*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, 521 pp. (1ª edición en español 1970).
- Ricardo, David, *The Principle of Political Economy and Taxation*, John Murray, Albermarle Street. J. McCreery Printer, Black Horse Court, London, 1817.
- Slemrod J. y J. Bakija, *Taxing Ourselves: a citizen's guide to the debate over taxes*, Massachusetts Institute of Technology, Estados Unidos, 2004, p. 382.
- Smith, Adam, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, EBook #3300 Project Gutenberg, Colin Muir y David Widger (prod.), 1776.
- Urquidí, Víctor L. (1956), “El impuesto sobre la renta en el desarrollo económico en México”, en Leopoldo Solís (selección), *La Economía Mexicana II. Política y desarrollo*, serie de lecturas de *El Trimestre Económico*, núm. 4, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1978, pp. 15-28.