

Reseña

Elizondo Mayer-Serra, Carlos, *Con dinero y sin dinero... Nuestro ineficaz, precario e injusto equilibrio fiscal*, Debate. México, 2012, 365 p.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos, *With money and without money ... Our Inefficient and Unfair Tax Precarious Balance*, Debate. México, 2012, 365 p.

Christian Yair Mendoza García¹

A propósito de la nueva agenda de políticas del gobierno federal entrante y de lo que los principales partidos políticos han nombrado "El pacto por México", parecemos estar en las postimerías de una reforma fiscal. Quizás nunca como ahora se iniciará una serie de discusiones y propuestas sobre cuál debe ser el esquema recaudatorio del Estado mexicano y cómo se deben gastar estos recursos para impactar en el mejoramiento de la calidad de vida de todos los mexicanos.

En este contexto aparece el libro de Carlos Elizondo Mayer-Serra, *Con dinero y sin dinero... Nuestro ineficaz, precario e injusto equilibrio fiscal*. El autor, experto en temas de economía política y representante de México ante la OCDE, ha escrito sin duda un libro de agenda con el rigor de una obra académica, y por ello ha elaborado una fuente de consulta obligada para todos aquellos que deseen discutir con la mayor seriedad el tema de la recaudación fiscal y el gasto público en México.

Es un hecho que en la obra, aun en su calidad de libro de agenda, se podrá encontrar un diagnóstico de las finanzas públicas, del diseño institucional mediante el cual se recauda los impuestos y cómo se reparten a estados y municipios; asimismo, se podrá encontrar una crítica al *status quo* y un conjunto de sugerencias para modificarlo. Sin embargo, lo más sugerente del libro es lo que Elizondo identifica como el problema primigenio de nuestro país, a saber: el Estado mexicano es un Estado débil, de ahí la pertinencia de este libro para cualquier científico social.

En cuanto a los contenidos del libro, en el primer capítulo, "Impuestos y poder", se describe la limitada capacidad que han tenido los gobiernos mexicanos para recaudar impuestos y gastar de forma tal que estos egresos impacten en la disminución de la pobreza, la desigualdad, o bien, garantizando los derechos —como el de la salud—, a los que constitucionalmente deberíamos tener acceso todos los mexicanos.

El autor recurre a una definición operacionalizable de lo que significa "poder", pues lo entiende como la capacidad de lograr que otro u otros realicen una determinada actividad. Así, un Estado que no logra que la mayoría de sus ciudadanos paguen impuestos es un Estado débil o con un poder exiguo. En este sentido, el autor señala que el origen y el destino de los impuestos recaudados permiten observar las relaciones de poder existentes entre los grupos que conforman la sociedad y el Estado, así como el proyecto de gobierno de quienes están en el poder.

¹ Estudiante de la licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. yaircmg@hotmail.com

Lo fiscal no es un asunto técnico, sino un asunto preeminentemente político. Todo gasto e impuesto reflejan intereses y valores de un grupo u otro. Aunado a lo anterior, de acuerdo con el autor, la relación más importante de un ciudadano con el gobierno es la relación fiscal, ya que en ella se determinan las prioridades de la acción gubernamental.

En el capítulo dos, el autor expone una serie de variables que en conjunto explican la debilidad del Estado mexicano para cobrar impuestos. Partiendo, una vez más, de aquella premisa que sostiene que la cantidad de impuestos que paga una sociedad y cómo se ejercen tales recursos son producto de la negociación entre grupos y, por ello, una decisión eminentemente política, se argumenta entonces que el contubernio político no define en su totalidad las características del pacto fiscal existente en México, pues hay cuatro variables estructurales que, según el autor, explican la limitada capacidad recaudatoria del país.

Estas variables son: *a)* el bajo crecimiento económico observado desde 1981; dado que el pib per cápita no ha aumentado ni de forma considerable, ni de forma sostenida, es muy complicado que el gobierno mexicano recaude más; en palabras del autor: "porque significaría un aumento impositivo sobre un pastel que casi no ha aumentado en promedio"; *b)* que nuestro país colinde al norte con Estados Unidos de Norteamérica, por lo que nuestras tasas impositivas compiten con las existentes en nuestro vecino país; así las cosas, si las nuestras (sobre todo el iva o el isr) aumentaran, esto provocaría que la inversión se moviera hacia naciones con tasas impositivas menores; esta variable es de tal importancia que en las ciudades fronterizas el Impuesto al Valor Agregado es del 13% y no del 16%, como en el resto de las entidades; *c)* la enorme desigualdad de la riqueza en México; en la búsqueda de lograr una sociedad más justa, resulta lógico pensar que quienes más tienen son quienes deben pagar más; el problema con esto es que aquellos individuos con recursos suelen estar bien organizados, por lo que pueden evadir el pago de impuestos gracias a figuras jurídicas como el amparo fiscal o simplemente haciendo que sus capitales migren; caso contrario es el del ciudadano de a pie, quien está desorganizado y por ello sin capacidad de presión en la elaboración de la política fiscal, y menos aún en su aplicación; por último, *d)* los altos ingresos petroleros; las altas rentas petroleras han permitido a los gobiernos priistas y panistas gozar de un elevado, pero ineficaz gasto público, sin tener que incrementar la recaudación fiscal; si se piensa con cuidado en esta variable, es posible apreciar la racionalidad de los políticos; cobrar impuestos es altamente impopular; gastar, por el contrario, es muy popular y redituable electoralmente; si las altas rentas petroleras permiten un elevado gasto de forma dispendiosa, ¿cuáles serían los incentivos para recaudar más? Resumiendo: ¿por qué recaudar más, si se puede gastar más obteniendo los beneficios político-electORALES que ello trae consigo, sin pagar los costos que supondría una mayor recaudación?

Desde esta perspectiva y según el autor, no hay incentivos para arribar a un nuevo pacto fiscal, pues los tres niveles de gobierno, los grupos de interés y los altos empresarios se ven beneficiados por nuestro *status quo*, mientras que los grupos potencialmente beneficiados de una mejor recaudación y un mejor gasto público —léase las clases bajas y medias— no están lo suficientemente organizadas como para impulsar un nuevo pacto fiscal que les sea favorable.

Aunado a lo anterior, Elizondo puntualiza la importancia de la opinión pública en la reelaboración de nuestro pacto fiscal al señalar que aun cuando el ejecutivo federal, el legislativo y todos los partidos políticos impulsaran un nuevo modelo de política fiscal que recaudara más de quienes más tienen junto con una política de gasto social que privilegiara a quienes menos

tienen, esta iniciativa encontraría una fuerte oposición en la opinión pública, tanto de grupos empresariales como de las clases bajas y medias, pues a la fecha nunca ha ocurrido en México que un incremento de las tasas impositivas y la creación de nuevos impuestos vengan acompañados de un mejor gasto público y de una mejor redistribución de la riqueza.

En pocas palabras, Elizondo argumenta que si el gobierno mexicano desea vencer el escepticismo de la opinión pública sobre el hecho de que más impuestos permitirán una mejor redistribución de la riqueza, antes de incrementar los impuestos debe hacer más y gastar mejor lo que ya tiene; debe hacer más con menos, o por lo menos más con lo que tiene.

El autor señala un segundo grupo de variables que, sin ser estructurales, afectan de forma importante cualquier intento por incrementar la recaudación: 1) la baja legitimidad de los gobiernos, 2) la lógica corporativista en la repartición del gasto social, 3) la fragilidad administrativa del sistema tributario y 4) el pacto federal, es decir, la casi inexistente recaudación de los estados y municipios, y la escasa transparencia en el gasto.

En el capítulo tres, se analiza lo que ocurrió con aquellos intentos de transformación del pacto fiscal del Estado mexicano, comenzados por los gobiernos priistas de corte neoliberal y durante los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón. Este análisis resulta interesante a la luz de un supuesto teórico, a saber: los gobiernos que son resultado de la voluntad popular expresada en las urnas poseen niveles de legitimidad lo suficientemente altos como para exigir a la sociedad mayores contribuciones vía impuestos, pues las democracias nacieron, de acuerdo con el autor, para que los ciudadanos negocien con el gobierno la relación impuestos-gasto.

Sin embargo, en este capítulo se resalta un hecho sin duda *sui generis*. Con la transición democrática y la alternancia en la presidencia de la República, las capacidades recaudatorias del Estado mexicano se deterioraron aún más, en gran medida por la falta de voluntad política, la debilidad institucional heredada por el priismo y por la simple y mera incapacidad de las nuevas burocracias, lo cual permitió la aparición de nuevos espacios para la ilegalidad.

En cuanto a los intentos de mejora de la recaudación, como el incremento en la tasa del Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto Sobre la Renta o la creación del Impuesto Empresarial a Tasa Única y del Impuesto en Depósitos en Efectivo, es muy sugerente observar en los datos presentados por el autor que la recaudación como proporción de la riqueza que generan los mexicanos está prácticamente estancada desde hace veinte años. En pocas palabras, pese a los intentos de mejora, no se ha logrado incrementar la recaudación.

El capítulo cuatro, "El pacto ilegal", esboza con claridad los grupos que con la transición democrática incrementaron su capacidad de chantaje y presión, a la vez que se incrementaron los espacios para que éstos negociaran en la ilegalidad con el Estado ciertos beneficios en detrimento de todos aquellos ciudadanos que no son parte de algún grupo organizado con capacidad de presión. Se trata de un Estado —por cierto débil— que se ha mostrado incapaz de hacer frente a estos grupos y que, por el contrario, ha cedido ante ellos, incrementando así los huecos y excepciones de nuestro pacto fiscal, volviéndose cada vez más injusto y aumentando las desigualdades de nuestro país.

El capítulo cinco expone las consecuencias de la debilidad estructural del Estado mexicano para hacer cumplir la ley, consecuencias que no se limitan a la falta de capacidad recaudatoria, sino a la falta de capacidad del Estado para preservar la integridad física de todos los mexicanos y a su incapacidad para combatir a aquellos grupos del crimen organizado que obtienen rentas

de la ciudadanía, de manera ilegal por supuesto, a cambio de protección y/o de no hacerles daño. Este argumento es desarrollado por Carlos Elizondo a propósito de la situación coyuntural del incremento de la violencia en el territorio nacional, con base en la falta de capacidad del Estado mexicano para hacer cumplir la ley.

Con este argumento, el autor culmina el retrato que desea hacer del Estado mexicano. Todo manual de ciencia política dice que un Estado debe cumplir con dos funciones esenciales: detentar el monopolio legítimo de la violencia y recaudar impuestos de conformidad con un marco legal que garantice los derechos fundamentales de los ciudadanos. No obstante, en el Estado mexicano ambas funciones se cumplen sólo a medias.

Finalmente, en el capítulo seis se presentan los dilemas por resolver para lograr construir un mejor pacto fiscal, a saber: que no basta solamente con más impuestos; se debe discutir qué clase de impuestos (regresivos o progresivos), aunado a la cuestión de cómo lograr un óptimo gasto de los recursos públicos para que éstos permitan mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos, mediante servicios eficaces y seguridad pública.

Para el autor, antes de subir los impuestos, se deben dar tres condiciones necesarias: 1) mejorar nuestras capacidades administrativas para la extracción de impuestos, lo que supone burocracias mejor calificadas; 2) disminuir las excepciones en el pago de impuestos, y 3) los gobiernos deben mostrar a la ciudadanía que aun sin tener más recursos pueden gastar de mejor forma.

El libro de Elizondo configura una aportación interesante desde la ciencia política para comprender el árido tema fiscal mexicano y su posible reforma. Si bien es cierto que los ensayos por sí mismos suelen caer en inferencias propias del sentido común, ello no implica que éstos sean un ejercicio reflexivo inútil, cuando se escriben con base en datos que dan soporte y coherencia a los argumentos en ellos expresados, como ocurre en el presente caso.

Recibido: octubre 2 de 2013.

Aceptado: junio 23 de 2014.