



El Trimestre Económico

ISSN: 0041-3011

trimestre@fondodeculturaeconomica.com

Fondo de Cultura Económica

México

Moore, Mick

¿CÓMO AFECTA LA TRIBUTACIÓN A LA CALIDAD DE LA GOBERNACIÓN?

El Trimestre Económico, vol. LXXIV (2), núm. 294, abril-junio, 2007, pp. 281-325

Fondo de Cultura Económica

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31340950006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## ¿CÓMO AFECTA LA TRIBUTACIÓN A LA CALIDAD DE LA GOBERNACIÓN?\*

*Mick Moore\*\**

### RESUMEN

Este artículo resume las consecuencias que tiene para la política económica el debate creciente acerca de las relaciones entre la tributación y la calidad de la gobernación en los países en desarrollo. La tributación —o su ausencia— afecta la calidad de la gobernación por dos canales principales. El primero es el grado de la dependencia de los gobiernos de la tributación general para obtener sus recursos financieros. Muchos gobiernos no necesitan hacer un gran esfuerzo fiscal porque disponen de grandes ingresos no fiscales provenientes de las exportaciones de petróleo, gas y minerales, o de la ayuda externa. Las *élites* estatales son entonces financieramente independientes de los contribuyentes ciudadanos. Esto cambia los incentivos políticos y los modos en que intentan obtener, usar y retener el poder. Las consecuencias de largo plazo para la gobernación son malignas: las *élites* estatales son menos sensibles y responsables ante los ciudadanos y, dependiendo de las fuentes de recaudación no tributarias, podrían tener incentivos menores para fortalecer las capacidades políticas y organizacionales del Estado. Los Estados tenderán a ser arbitrarios y débiles al mismo tiempo.

En igualdad de todo lo demás, la dependencia de los gobiernos de la tributación general tiene efectos positivos en la calidad de la gobernación. Pero esa relación no es automática. Es importante también la manera como los gobiernos gravan. No podemos suponer que, porque dependen totalmente de la tributación para obtener sus recaudaciones, los gobiernos serán capaces, controlables o responsables. Podrían recaudar impuestos coercitivamente, dañar así las relaciones entre el Estado y la sociedad y reforzar la mala gobernación. Las autoridades públicas de los países pobres contemporáneos tienen ciertos incentivos para gravar coercitivamente. El establecimiento de prácticas de tributación más consensuales es una vía importante para mejo-

\* *Palabras clave:* impuestos, rendición de cuentas, transparencia. *Clasificación JEL:* H0, H20. Artículo recibido el 8 de diciembre de 2006. Estoy en deuda con diversas personas con las que he discutido los problemas de la tributación durante muchos años, en particular con Deborah Brautigam, Ben Dickinson, Max Everest-Phillips, Odd-Helge Fjeldstad, Anuradha Joshi, James Mahon, Richard Parry, Lise Rakner, Michael Ross, Carlos Santiso, Aaron Schneider, John Toye, Sue Unsworth y Mike Weeding. Carlos Santiso y Julius Court hicieron comentarios muy útiles a una versión anterior [traducción del inglés de Eduardo L. Suárez].

\*\* Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex.

rar la gobernación. Los donantes de ayuda podrían desempeñar un papel más constructivo.

### ABSTRACT

This paper summarises the policy implications of a growing debate about the connections between taxation and the quality of governance in developing countries. Taxation—or the absence of tax—impacts on the quality of governance through two main channels. The first relates to the degree of dependence of governments on general taxation for their financial resources. Many governments do not need to make much tax effort because they have large non-tax incomes from oil, gas and mineral exports or from foreign aid. State elites are then financially independent of citizen-taxpayers. This changes the political incentives that they face, and the ways in which they seek to obtain, use and retain power. The long term consequences for governance are malign: state elites are less responsive and accountable to citizens; and, depending on the sources of non-tax revenue, may have less incentive to build up the political and organisational capacities of the state. States are likely to be simultaneously arbitrary and weak.

All else being equal, the dependence of governments on general taxation has positive effects on the quality of governance. But that relationship is not automatic. *How* governments tax also matters. We cannot assume that, because they are fully dependent on taxation for revenues, governments will be capable, accountable, or responsive. They may levy taxes coercively, and thereby damage state-society relations and reinforce poor governance. Public authorities in contemporary poor countries face some incentives to tax coercively. Establishing more consensual taxation practices is an important practical route to improving governance. Aid donors could play a more constructive role.

### INTRODUCCIÓN

#### *Más allá de la política fiscal*

La mayoría de los gobiernos contemporáneos utilizan rutinariamente sus sistemas tributarios para obtener, y luego gastar entre 10 y 40% del ingreso nacional.<sup>1</sup> Eso es mucho dinero. No hay duda de que la tributación es una de las tareas más importantes que hacen los gobiernos. En consecuencia, se acepta en general la importancia

<sup>1</sup> En 1995-2000 el promedio de las recaudaciones de impuestos, como proporción del PIB, era de 13% en los países de ingreso bajo, 19% en los países de ingreso medio y 36% en los países de ingreso alto (Baungsaard y Keen, 2005, p. 7).

de que los gobiernos apliquen la política tributaria correcta. Cuando la gente debate y arguye acerca de la política tributaria se ocupa sobre todo de algún aspecto de tres grandes cuestiones.

- i) ¿Cuánto dinero debiera obtener el gobierno por concepto de impuestos? Debería ser lo suficiente para satisfacer las necesidades del gasto público y contribuir a la estabilidad fiscal, pero no tanto que se aliente al propio gobierno a ser dispendioso o disponer de dinero que podría emplearse mejor en manos privadas.
- ii) ¿Cómo debiera distribuirse la carga fiscal entre los contribuyentes efectivos o potenciales? Este problema podría discutirse en términos de la justicia de la repartición de la carga o de las potenciales ventajas instrumentales del empleo de la política tributaria para ayudar a alcanzar otras metas de la política pública, como el aliento a las empresas para que se instalen en regiones más pobres o para que inviertan en sectores particulares, o para la redistribución activa del ingreso o la riqueza de un grupo de ciudadanos a otro.
- iii) ¿Cómo podrían frenarse o minimizarse los costos económicos potencialmente adversos? Los contribuyentes tienden a estar muy conscientes de los costos en que incurren directamente, ya asuman la forma menos dañina del complejo y costoso papeleo y las obligaciones de mantener registros, o la forma más maligna del acoso, la arbitrariedad de los recaudadores de impuestos y la necesidad de pagar sobornos.<sup>2</sup> Si están bien organizados de manera colectiva, los contribuyentes o sus legisladores podrían cuestionar la eficiencia de la propia administración tributaria. ¿Cuánto del dinero que se recauda se absorbe en el proceso de recaudación? También los economistas centran rutinariamente nuestra atención en los costos indirectos de la recaudación: que la gravación desalienta casi inevitablemente cualquier actividad. Si, por ejemplo, un gobierno se inclina por la opción fácil de recaudar de las exportaciones de café la mayor parte de su ingreso, podría estar sesgando toda la economía, de manera ineficiente, en contra de la producción de café para exportación. Es posible

<sup>2</sup> Véase en Price Waterhouse Coopers y el Banco Mundial (2006) y en Banco Mundial (2006) la información de una encuesta reciente respecto a estos casos para una empresa característica en un gran conjunto de países.

que resulte más eficiente repartir sólo la carga tributaria de manera más amplia.

Estos interrogantes acerca de la política tributaria son muy importantes. Continuarán dominando el debate planteado respecto a la tributación en la mayoría de los países y ocupando la atención de los especialistas en la política tributaria. Sin embargo, no son los únicos problemas de las políticas en cuanto a la tributación. En particular, hay un debate creciente, centrado en los países más pobres y en los gobiernos que obtienen grandes ingresos de la ayuda o las exportaciones de petróleo, gas y minerales, que se refiere a un conjunto de interrogantes diferente y en ciertos sentidos más fundamental: ¿cómo contribuye a la calidad de la gobernación la relación entre el Estado y los ciudadanos? Este artículo se propone reseñar dicho debate, explicar por qué ha surgido y, sobre todo, contestar este interrogante: ¿cómo afecta la tributación a la calidad de la gobernación?

### I. EL REDESCUBRIMIENTO DE LA RELACIÓN ENTRE LA TRIBUTACIÓN Y LA GOBERNACIÓN

Tiene una larga historia la idea de que existe cierta relación fuerte y congruente entre las maneras en que se financian los gobiernos y cómo gobiernan. En particular, esto es fundamental para la corriente principal de las interpretaciones angloamericanas del surgimiento del gobierno representativo y la democracia en la Gran Bretaña y los Estados Unidos. La trayectoria británica se centra en cómo, en una serie de batallas con la dinastía de los Estuardos del siglo XVII en particular, el Parlamento logró su dominación a largo plazo de la monarquía arrebatando el control de las finanzas públicas y restringiendo las fuentes de la financiación para la burocracia gubernamental, las fuerzas armadas y la monarquía misma y el dinero recaudado mediante los impuestos y autorizado por el Parlamento.<sup>3</sup> La trayectoria estadounidense se centra en el rechazo de la autoridad colonial británica en el decenio de 1770 después de que Londres violara un principio básico del buen gobierno e intentara gravar a los colonos de Norteamérica sin pedir su consentimiento por medio

<sup>3</sup> El Parlamento autorizaba un cuarto de las recaudaciones de la Corona británica en el periodo de 1560-1640, y 97% en el periodo 1689-1714 (Braddick, 1996, p. 13).

de una legislatura en la que estuvieran representados. (“No tributación sin representación.”) Existe también una tradición más teórica de trabajo académico que vincula los cambios a largo plazo de la sociedad y la gobernación con los cambios en las maneras en que los Estados obtienen los recursos que necesitan para gobernar. Sus exponentes principales perciben también afinidades claras entre la dependencia de los gobiernos de la tributación general, el capitalismo moderno y la democracia liberal.<sup>4</sup>

La noción de que las fuentes del ingreso gubernamental podrían conformar significativamente a la gobernación recién ha entrado a los debates de la política del desarrollo. Todavía se encuentra en los márgenes. La palabra “tributación” aparece en la bibliografía del desarrollo principalmente en el contexto de las clases de discusiones de la política económica resumidas en la Introducción. Por lo general se cree que esos problemas son especializados y técnicos, no relacionados con los debates centrales acerca del proceso de desarrollo. Aun los organismos de ayuda y desarrollo destacados por su capacidad para generar y utilizar la investigación de las políticas continúan elaborando grandes informes respecto a la gobernación que no se ocupan de los problemas de la recaudación y la tributación.<sup>5</sup> Una razón de ello es sencillamente el tiempo que debe transcurrir antes de que un problema complejo sea planteado en primer término por los investigadores y académicos, debatido a fondo, y luego incluido en los programas de política económica de un modo autorizado. La mención más antigua que he encontrado en un documento de la política de desarrollo que se ocupa de la importancia de la tributación para la gobernación se encuentra en el ensayo para discusión escrito por Deborah Brautigam para el Banco Mundial en 1991 (Brautigam, 1991). Ello refleja a su vez una bibliografía académica creciente.

Dos libros han sido en particular influyentes para poner los problemas en el programa de los historiadores académicos y los politólogos, respectivamente. Uno es el estudio comparativo de Tilly (1992) acerca de la formación del Estado en la Europa Occidental. Tilly afir-

<sup>4</sup> Véase en particular a Goldscheid (1958) y Schumpeter (1918).

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, el Informe del Desarrollo Mundial, que según se cree generalmente ha señalado la reconversión del Banco Mundial hacia la importancia de los Estados eficaces (Banco Mundial, 1997), y el ensayo acerca de la nueva política de ayuda extranjera y desarrollo publicado por el gobierno de la Gran Bretaña (Departamento de Desarrollo Internacional, 2006).

ma que cuando, en lugar de gravar sólo de manera coercitiva, los gobernantes estaban motivados para negociar la tributación, la financiación del Estado y la política pública con las personas que controlaban grandes cantidades de capital, los Estados tendían a ser más capaces, sobre todo en la guerra, y más obligados y sensibles frente a los ciudadanos. Su capítulo final respecto a las consecuencias para los países pobres de la actualidad prefigura muchos de los argumentos de este ensayo. El segundo libro es el análisis que hace Chaudhry (1997) de los efectos de fuentes contrastantes de la recaudación pública —rentas petroleras en un caso, y remisiones de los ciudadanos que trabajan en el extranjero en el otro— en la formación del Estado contemporáneo, y sobre todo en el desarrollo de las capacidades estatales, en Arabia Saudita y el Yemen. Aquí está una explicación convincente de cómo, en periodos de años antes que de decenios o siglos, los cambios en las fuentes de la recaudación pública podían conformar el aparato de la gobernación, las maneras en que las autoridades estatales interaccionaban con los grupos sociales, y la capacidad estatal.

Con base en esas clases de pruebas algunos autores empezaron a hacer afirmaciones categóricas respecto a la centralidad de la relación tributaria para la gobernación, con mayor o menor hincapié en la noción de que más tributación generaría mayor capacidad, responsabilidad o sensibilidad en los gobiernos.<sup>6</sup>

Como las generalizaciones audaces de Tilly acerca de las pautas históricas de la formación del Estado europeo, estas afirmaciones han generado la crítica y la verificación de otros investigadores.<sup>7</sup> Como siempre, los especialistas en estudios de campo señalaron correctamente que las generalizaciones son sólo generalizaciones, mientras que la descripción detallada es más compleja.<sup>8</sup> Más fundamentalmente, algunos investigadores han respondido al hincapié que varios hemos hecho en el potencial “dividendo de gobernación” de la tributación y señalado el predominio de las prácticas de tributación directamente coercitivas en los países pobres.<sup>9</sup> Recientemente ha apa-

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, Guyer (1992), Moore (1998) y una parte de la bibliografía del *Estado rentista* en el Medio Oriente que se menciona líneas abajo.

<sup>7</sup> Los intentos más rigurosos de la verificación estadística son los de Ross (2004) y Mahon (2006).

<sup>8</sup> Véase en Ertman (1997) y Rosenthal (1998) cierto matiz de las afirmaciones audaces acerca de las pautas históricas europeas.

<sup>9</sup> Véase en particular Fjeldstad (2001) y también Bernstein y Lu (2003) y Juul (2006).

recido una mezcla de intereses entre los investigadores que se ocupan de las consecuencias de la tributación para la gobernación y los que investigan los efectos políticos de la “maldición de los recursos naturales”. Los problemas son en muchos sentidos contrarios: en algunas interpretaciones por lo menos, la patología política central de los Estados ricos en recaudaciones del petróleo, el gas y los minerales es que no necesitan gravar (sección IV).<sup>10</sup>

En suma, hay ahora una considerable bibliografía de la investigación acerca de las relaciones entre la tributación y la gobernación. Pero el asunto se encuentra todavía en los márgenes del debate o de la política del desarrollo. Esto no ocurre sólo porque debe transcurrir cierto tiempo para que la visión académica se convierta en políticas. Otras causas se encuentran en la “política del conocimiento”.<sup>11</sup> La razón que me interesa aquí es la ambigüedad de las diversas proposiciones sobrepuestas que se han formulado acerca de las consecuencias de la tributación para la gobernación. El primer objetivo de este ensayo es un intento de presentación lúcida de los argumentos. El segundo es la evaluación de su corrección y pertinencia para las políticas. Antes de hacerlo, presentaré un amplio bosquejo histórico de los cambios en las fuentes del ingreso gubernamental.

## II. ESTADOS Y RECAUDACIONES

¿Qué son los Estados? Más concreta y directamente, son conjuntos de organizaciones que de ordinario son complejas y diferenciadas.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> La bibliografía de *sobre la maldición de los recursos naturales* y los *Estados rentistas* es tan grande y crece tan rápido que no es posible enumerar aquí siquiera las obras principales. Algunas de las presentaciones clásicas originales del argumento fueron hechas por Mahdavy (1970) y Luciani (1994) respecto al Medio Oriente, y Karl (1997) acerca de Venezuela. La excelente reseña de la bibliografía hecha por Ross (1999) resulta obsoleta en ciertos sentidos. Véase una reseña más reciente en Rosser (2006). Una de las contribuciones conceptuales recientes más interesantes es la de Collier (2006). Adviértase que esta bibliografía es vibrante porque el fenómeno de *la maldición de los recursos naturales* se generalizó sólo últimamente, luego de que los grandes precios del petróleo del decenio de los setenta transfirieran recursos naturales y rentas a una escala sin precedentes a los productores de este subconjunto de bienes primarios.

<sup>11</sup> Todos los Estados ricos y democráticos de la OCDE han sido financiados casi por completo con la tributación general durante muchos decenios, incluida la mayor parte del periodo transcurrido desde la terminación de la segunda Guerra Mundial. No ha habido suficiente variación entre ellos en cuanto a las fuentes de la recaudación gubernamental para atraer la atención de los científicos sociales hacia la cuestión de si las fuentes de la recaudación afectan significativamente a la gobernación.

<sup>12</sup> Me gusta la definición que hace Skocpol (1992), p. 48: “cualquier conjunto de organizaciones diferenciadas que reclame la soberanía y el control coercitivo sobre un territorio y su pobla-



Estas organizaciones deben ser administradas, equipadas, aprovisionadas y coordinadas. Los gobiernos deben controlar los servicios de gran número de personas y adquirir grandes recursos materiales. Históricamente, los Estados han dependido sobre todo de dos clases primordiales de recursos materiales, extraídos principalmente de las sociedades a las que rigen: mano de obra reclutada, sobre todo para propósitos militares, y recursos financieros para pagar los sueldos del personal civil y militar, así como cubrir los costos de capital y recurrentes de la guerra y el gobierno (Levi, 1997).<sup>13</sup> Pocos ejércitos de la actualidad dependen de manera importante de soldados reclutados. Se requiere un personal capacitado, experimentado, para operar los sistemas de armas modernos. La capacidad militar contemporánea depende en gran medida de los recursos financieros para comprar un equipo costoso y para contratar y capacitar a los profesionales que lo operan. El dinero es el recurso material dominante que requieren los Estados contemporáneos. ¿De dónde obtienen los Estados su dinero? El saqueo de otras entidades políticas ha dejado de ser, desde hace mucho tiempo, una fuente rutinaria, significativa. Otras ocho fuentes han sido importantes en diferentes momentos de la historia.<sup>14</sup>

- i) *Recaudaciones de prerrogativas*: la venta de un gran conjunto de permisos (por ejemplo, la herencia o la venta de propiedades, la instalación de ventanas de vidrio, la explotación de bosques estatales, el uso del sistema estatal de justicia, la legalización de documentos), títulos (por ejemplo, de pares o caballeros) o posiciones en las burocracias civiles o militares.
- ii) *El señoraje*: la recaudación que obtienen los gobiernos de su monopolio de la emisión de dinero.
- iii) *Las ganancias que obtienen los Estados del control monopolístico del comercio de mayoreo o menudeo de bienes de consumo*, como la sal, el alcohol o el tabaco.

ción, defendiendo y quizá extendiendo esa reclamación en competencia con otros Estados”. No es muy diferente de muchas otras definiciones dentro la tradición weberiana.

<sup>13</sup> Para ser precisos, podríamos agregar la extracción de recursos en especie, en particular los productos agrícolas. La omisión no afecta el argumento formulado aquí.

<sup>14</sup> Estas categorías de recaudaciones se superponen a veces en el margen. Estoy clasificándolas teniendo más en cuenta la economía política subyacente que la lógica estricta. De igual modo, podemos debatir acerca de la medida en que algunas de ellas deberían calificarse como impuestos o como honorarios y cargos.

- iv) *Las ganancias de las propiedades estatales*, en particular los inmuebles reales (en las sociedades agrarias) y, en las sociedades más industriales, los servicios públicos (ferrocarriles, puertos, electricidad, etc.), y las empresas industriales de propiedad estatal.
- v) *Las ganancias que obtienen los Estados del control monopolístico de la exportación de productos agrícolas valiosos*, como el cacao, el café, el té, el algodón y la azúcar.
- vi) *Las ganancias que obtienen los Estados mediante la tributación, la propiedad directa, las regalías u otros cargos*, de la ubicación en su territorio de empresas extractoras de valiosos productos de exportación, como el petróleo, el gas o los minerales.
- vii) *Ayudas y subsidios*: transferencias directas de otros Estados o de organizaciones internacionales.
- viii) *La tributación general de ciudadanos y empresas*, en particular los impuestos a ingresos, activos, inmuebles, nóminas, importaciones, exportaciones, el movimiento interno de las mercancías, las personas (impuestos por cabeza), la producción y la venta de bienes específicos, las transferencias de riqueza, la ganancia de las empresas, las ventas o el valor agregado de las empresas.

Hay grandes variaciones, a lo largo del tiempo y el espacio, en la medida en que los Estados dependen de esas fuentes de recaudación diferentes. Sin embargo, podemos hacer unas cuantas generalizaciones útiles acerca de las tendencias resumidas en las columnas 1 y 3 del cuadro 1.

i) Las recaudaciones de prerrogativas han sido raras veces una fuente importante del ingreso estatal, sobre todo en siglos recientes. Estos instrumentos —y en particular la venta de posiciones en las burocracias públicas, lo que mina la autoridad y la recaudación estatales a largo plazo— han sido a menudo un recurso de último término en épocas de crisis. Los impuestos de estampillas en los documentos contractuales legales representan una de las pocas fuentes de recaudación importantes dentro de esta categoría general.

ii) Los gobiernos obtienen alguna recaudación de la emisión de dinero (el señoraje). El dinero representa un derecho potencial contra el emisor. No todos los derechos se ejercen. El señoraje es una

**CUADRO 1. *La importancia cambiante de las fuentes de recaudación estatal***

<i>Fuente</i>	<i>Frecuencia a fines del siglo XIX</i>	<i>Frecuencia a fines del siglo XX</i>	<i>Medida en la que la fuente de la razón es "ganada" por el Estado en términos del esfuerzo organizacional</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
A) Recaudaciones de prerrogativas: la venta de permisos, títulos y cargos públicos	Rara	Rara	Baja
B) Señoraje	Significativa en algunos casos	Significativa en algunos casos, pero se torna escasa al final del periodo	Baja
C) Ganancias del control monopólico del comercio de bienes de consumo	Ocasional	Rara	Mediana
D) Ganancias de la propiedad estatal	Significativa en algunos casos	Importante hasta hace poco tiempo en las economías de planeación central (industria de propiedad estatal); actualmente infrecuente	De mediana a alta
E) Ganancias del control monopólico de las exportaciones de bienes agrícolas	Ocasional	Eran comunes en muchos países pobres a mediados del siglo, y luego desaparecieron en gran medida	Mediana
F) Ganancias de la exportación de productos naturales	Rara	Muy importante para unos cuantos Estados	Baja
G) Donativos de otros Estados u organizaciones internacionales	Rara	Importantes para gran número de países pobres	Baja
H) Tributación general de los ciudadanos	Importante, sobre todo en los países más ricos	Generalizada y dominante en los países más ricos	Alta

fuentes de ingreso importante sólo durante breves periodos en que los gobiernos emiten demasiado dinero y causan inflación. En los dos últimos decenios la mayoría de los gobiernos se han comprometido con políticas macroeconómicas y monetarias responsables, de modo que no pueden acceder a esta fuente de ingreso.

*iii)* A lo largo de la historia los gobiernos han obtenido a menudo algún ingreso del control monopolístico del comercio de bienes de consumo básicos, incluida clásicamente la sal. Por ejemplo, las “recaudaciones monopolísticas” del alcohol y el tabaco aportaron entre 18 y 27% de las recaudaciones del gobierno nacional de Taiwán en los decenios de 1950 y 1960 (República de China, 1982, p. 160). Estas fuentes de ingreso disminuyen a medida que las economías se tornan más diversas, complejas y abiertas. En la actualidad son raras.

*iv)* Los inmuebles reales eran fuentes importantes de la recaudación estatal en la época medieval. Grandes empresas ferroviarias y postales de propiedad estatal financiaron a algunos Estados europeos continentales en el siglo XIX (Ferguson, 2001, pp. 57-58; Mann, 1993, pp. 381-389). Singapur y Hong Kong en la actualidad, gracias a que son ciudades-Estados comerciales inusualmente pequeñas y prósperas, han podido financiarse en gran medida por medio de la propiedad inmueble estatal, el desarrollo urbano y la administración de los servicios públicos de puertos, transportes y otros. Excepto en estos casos muy raros, las “propias recaudaciones” tienden a declinar su importancia a medida que aumentan los ingresos y las economías se tornan más complejas e interrelacionadas: es relativamente más fácil la obtención de recaudaciones por medio de la tributación y no mediante la administración directa de activos productivos. La excepción principal en el siglo XX ocurrió en las economías centralmente planeadas (comunistas), donde los gobiernos se financiaban mediante el control directo de la mayoría de las empresas productivas. Algunos elementos de estos sistemas subsisten en China, Vietnam y Corea del Norte, aunque los gobiernos de China y Vietnam dependen cada vez más de la tributación general.

*v)* En particular entre los decenios de los cincuenta y ochenta los gobiernos de muchos de los países más pobres controlaban la comercialización y la exportación de un gran conjunto de productos agrícolas, junto con las políticas cambiarias, para extraer conside-

rables recaudaciones y otros recursos del sector rural (Bates, 1977; Lipton, 1977). Esta fuente de recaudación se secó en gran medida en los decenios de los ochenta y noventa por diversas razones: la economía política de los países que habían experimentado el crecimiento económico cambió en favor de los intereses rurales (Bates, 1993; Moore, 1993); esta extracción se minó a sí misma al dañar gravemente a la gallina de los huevos de oro, y el movimiento generalizado de ajuste estructural y liberación económica que siguió a una serie de choques económicos internacionales en el decenio de los ochenta privó a los gobiernos de muchos de sus instrumentos de extracción.

*vi)* Las ganancias de la extracción o la exportación de productos de recursos naturales han sido durante largo tiempo una fuente ocasional de la recaudación gubernamental, pero se convirtieron en una fuente importante de la financiación para gran número de Estados sólo después del primer choque del precio del petróleo a principios del decenio de los setenta. Desde entonces han permanecido en esta situación. Eso refleja a su vez la combinación de tres tendencias principales: el rápido crecimiento de la dependencia de las economías industriales frente al petróleo, y ahora el gas, para la energía; la disminución de los costos del transporte internacional, impulsada en parte por la contenerización y otras innovaciones, lo que hizo cada vez más viable el comercio de productos voluminosos a grandes distancias, y la continuación o el crecimiento de la desigualdad internacional en la capacidad productiva y los ingresos. Cuando existe, el sector de los recursos naturales se convierte automáticamente en un sector relativamente importante para las economías que carecen de la capacidad necesaria para agregar mucho de valor en la manufactura o las industrias de servicios internacionalmente competitivas.<sup>15</sup>

*vii)* Los donativos (o los préstamos blandos) de otros organismos políticos han sido un modo excepcional de la financiación de los Estados durante la mayor parte de la historia. Se han asociado sobre todo a la influencia directa del donante en el Estado receptor. La situación se transformó en el medio siglo siguiente a la terminación de la segunda Guerra Mundial. La gran expansión de la ayuda

<sup>15</sup> Por otra parte, aun los sectores de extracción de recursos naturales grandes en términos absolutos comprenden sólo una pequeña porción de las economías nacionales, como la de Noruega, que por lo demás son muy competitivas en la manufactura y los servicios.

extranjera estaba inicialmente motivada en parte por consideraciones geoestratégicas relacionadas con la Guerra Fría. La motivación estratégica ha disminuido desde el fin de la Guerra Fría;<sup>16</sup> ha proliferado el número de donantes y de los canales de ayuda (Acharya *et al*, 2006; Banco Mundial, 2004, pp. 206-207), y la ayuda se ha centrado de manera creciente en los países más pobres. Ahora constituye una importante fuente de ingresos para muchos países (Moore, 1998).<sup>17</sup>

viii) La dependencia de la tributación general de los ciudadanos se ha hecho sostenidamente más importante como una fuente de recaudación para la mayoría de los Estados en los recientes decenios y siglos. Es ahora la fuente dominante del ingreso de los gobiernos, con la única excepción de los Estados que disfrutaban importantes recaudaciones de las exportaciones de recursos naturales o de la ayuda extranjera.

En suma, la tributación general, las ganancias de las exportaciones de recursos naturales y la ayuda extranjera para el desarrollo son las fuentes de ingresos dominantes para los Estados contemporáneos. La mayoría de los gobiernos dependen en gran medida de la tributación general; algunos combinan esto con las ganancias de las exportaciones de recursos naturales o con la ayuda para el desarrollo, y unos cuantos viven principalmente de las ganancias de las exportaciones de recursos naturales.<sup>18</sup> En la columna 4 del cuadro 1 se clasifican estas seis fuentes principales de la recaudación en términos del esfuerzo organizacional que requieren los Estados. ¿Cuánta energía necesitan destinar al reclutamiento, la administración o la supervisión de las dependencias que recaudan efectivamente el ingreso, y a las reformas de la sociedad y la economía que incrementen la capacidad de tributación?<sup>19</sup> Estas categorizaciones sencillas indi-

<sup>16</sup> Con algunas excepciones destacadas, como las de Egipto, Israel y Corea del Norte.

<sup>17</sup> La dependencia muy alta refleja generalmente grandes entradas de ayuda extranjera luego de desastres naturales o conflictos internos. En 2004 la ayuda oficial para el desarrollo superó en 70% el gasto gubernamental total en Burundi, Sierra Leona, Afganistán, Malawi, Mozambique, la República Democrática del Congo, Etiopía y Nicaragua (Ben Dickinson, OCDE, DAC, comunicación privada).

<sup>18</sup> Los gobiernos obtienen ingresos de las exportaciones de recursos naturales por medio de diversos canales, y las cuentas oficiales son a menudo incompletas o engañosas (Mahon, 2006, cap. 2). En consecuencia, no tenemos una serie de datos confiables, comprensivos.

<sup>19</sup> Esta es una modificación de mi concepto anterior del “ingreso ganado”, que se refería a los esfuerzos políticos, organizacionales o burocráticos que los Estados destinan a la recaudación de ingresos (Moore, 1998).

can una tendencia hacia la polarización en los decenios recientes: los Estados contemporáneos dependen de alguna combinación de fuentes de la recaudación que requieren por lo regular un gran esfuerzo organizacional (la tributación general) o un esfuerzo pequeño (las ganancias de las exportaciones de recursos naturales y la ayuda para el desarrollo). Las fuentes de ingresos que requieren un esfuerzo intermedio de organización se han tornado menos importantes desde fines del siglo XX.

### III. TRIBUTACIÓN Y GOBERNACIÓN

En los debates contemporáneos acerca del desarrollo se emplea el término *gobernanación* de maneras diversas para referirse a los resultados (la provisión efectiva de bienes colectivos) y a los procesos políticos que generan estos resultados: la manera como las *élites* estatales adquieren y emplean su poder y autoridad.<sup>20</sup> No hay un consenso profesional de la definición operacional, las raíces o la medición de la buena gobernanación. Hay dos bases conceptuales y teóricas importantes para el argumento de este ensayo.

La primera es un modelo poderoso, sencillo pero a menudo implícito, del proceso político —la noción de una tensión y un equilibrio entre el Estado y la sociedad— que constituye “un fundamento teórico importante para gran parte de la politología” (Gervasoni, 2006, p. 5). La proposición central es que los regímenes políticos son el resultado de la tensión y el conflicto entre *i)* *élites* que controlan el Estado y desean permanecer en el poder y ejercerlo con la mayor libertad posible, y *ii)* actores sociales que desean imponer restricciones al poder de un Estado potencialmente aplastante, ya sea para protegerse contra el despotismo y la depredación o como una estrategia para la obtención de poder por ellos mismos. La recaudación es central para este conflicto por dos razones. Primero, representa un recurso estratégico decisivo para las *élites* estatales. Si los actores no estatales pueden limitar y controlar el acceso de las *élites* a la recaudación, tendrán un poder compensador en relación con el Estado. Segundo, si las *élites* estatales necesitan depender de la tributación general porque carecen de otras fuentes de ingresos, más fáciles, en

<sup>20</sup> En este ensayo no me ocupo de la gobernanación no estatal.

general tendrán que destinar un considerable esfuerzo organizacional y político a la obtención del ingreso, y tendrán grandes incentivos para regatear y negociar, directa o indirectamente, con algunos contribuyentes por lo menos, en lugar de extraer los ingresos simplemente por la fuerza. En otras palabras, la dependencia de la tributación general proporciona incentivos para que las *élites* estatales y los contribuyentes resuelvan sus diferencias mediante el regateo.

La segunda base conceptual-teórica de este ensayo es que, tomando en cuenta las realidades de las pautas de la gobernación en los Estados en desarrollo contemporáneos, podemos pensar convenientemente en la buena gobernación como poseedora de tres dimensiones operacionales principales que tienden a complementarse y reforzarse mutuamente.<sup>21</sup>

- i) La *sensibilidad* de los Estados hacia los ciudadanos, es decir, una orientación hacia la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.<sup>22</sup>
- ii) La *responsabilidad* de los Estados frente a los ciudadanos, lo que implica la existencia de mecanismos institucionalizados —el más importante y más potente de ellos es la democracia electoral— por medio de los cuales las *élites* estatales responden ante los ciudadanos por las maneras en que emplean su autoridad y pueden ser premiados o sancionados mediante extensiones o reducciones de esa autoridad (Schedler, 1999).
- iii) La *capacidad* de los Estados para determinar y responder a las necesidades y los deseos de los ciudadanos, la que a su vez tiene dos dimensiones complementarias: la capacidad política para determinar las necesidades y para enmarcar y nutrir la negociación y el compromiso entre intereses rivales, y la capacidad organizacional o burocrática para converger en políticas sensatas, para prestar servicios públicos y para hacer sentir la autoridad del Estado.

<sup>21</sup> Este resulta ser también el marco analítico adoptado en el nuevo ensayo de políticas de ayuda extranjera y de desarrollo del gobierno de la Gran Bretaña (Departamento de Desarrollo Internacional, 2006).

<sup>22</sup> El concepto de la sensibilidad no dice nada de la cuestión de cuánto poder podrían disfrutar los ciudadanos. Los gobiernos sensibles se preocupan por las “necesidades” de los ciudadanos, aunque tienen autonomía para conformar estas necesidades y decidir a cuáles de ellas prefieren responder. La noción de que los ciudadanos tienen poder para expresar sus deseos, por oposición a sus necesidades, es central para el concepto de la responsabilidad.



Por diversas razones contextuales e históricas, muchos gobiernos de países en desarrollo ocupan un lugar relativamente bajo en todas estas dimensiones de la buena gobernación (Moore, 2004). Los aumentos de la sensibilidad, la responsabilidad o la capacidad son bienvenidos y tienden a aparecer juntos: más de una de ellas significa por lo general más de las otras.<sup>23</sup>

No hay ninguna explicación de una sola línea —o aun un solo párrafo— de la manera en que las fuentes de la recaudación y la tributación estatales influyen en la gobernación. ¿Por qué? Un conjunto de razones es en esencia metodológico: resulta difícil obtener los datos correctos y distinguir entre procesos políticos interactivos complejos. En particular:

i) Aun los modelos más sencillos de los procesos políticos relacionados con la tributación comprenden dos categorías de actores principales: el Estado (o las *élites* estatales) y los grupos sociales de diversas clases. Algunos investigadores se concentran más en cómo los Estados responden a diferentes fuentes o niveles de ingresos, mientras que otros destacan la respuesta de los actores sociales a los intentos de gravarlos.<sup>24</sup> Todo entendimiento realista de los procesos requiere que *a*) vayamos más allá de las reacciones iniciales de cada tipo de actor ante la tributación y tomemos en cuenta las maneras en que interaccionan luego estas reacciones, ya conflictiva, cooperativa o complejamente, y *b*) exploremos la posible diversidad de intereses y conductas dentro de nuestras categorías “estatales” y “sociales”.

ii) La tributación y la recaudación son sólo un conjunto de factores que influyen en la sensibilidad, la responsabilidad y la capacidad de los Estados. Al explicar los casos reales necesitamos tomar en cuenta también los demás factores, incluidos los que tiendan a fortalecer o debilitar la democracia.

iii) No tenemos los datos de las fuentes de la recaudación ni las mediciones operacionales claras de conceptos amplios, como la sensibilidad o la capacidad del Estado, que necesitaríamos para explorar rigurosamente otras respuestas a nuestro interrogante central. Resulta particularmente desafortunado que aun los datos básicos de las fuentes y los usos de la recaudación pública tiendan a ser es-

<sup>23</sup> Véase, por ejemplo, Kaufmann *et al* (2006).

<sup>24</sup> Véase, por ejemplo, el trabajo de Ross (2004) y la bibliografía que cita.

casos o poco confiables para los gobiernos que dependen de la ayuda extranjera (Moore, 1998, pp. 110-119) y de las exportaciones de recursos naturales (Mahon, 2006, cap. 2). El segundo conjunto de razones de la relativa complejidad de la relación entre la tributación y la gobernación consiste en que tiene varias dimensiones. Debemos examinar por lo menos cuatro problemas diferentes: *i*) ¿de dónde obtienen los gobiernos sus recaudaciones? (sección IV); *ii*) ¿cuánto de sus ingresos pagan los ciudadanos en impuestos? (sección V); *iii*) ¿quién y qué se grava? (sección VI), y *iv*) ¿cómo se determinan y se recaudan los impuestos? (sección VII).

#### IV. ¿DE DÓNDE OBTIENEN LOS GOBIERNOS SUS RECAUDACIONES?

Principiemos por el contraste entre los gobiernos que dependen (en gran medida o por entero), para su recaudación, del ingreso ganado en la modalidad de la tributación general y los que dependen del ingreso no ganado,<sup>25</sup> proveniente de la ayuda extranjera o de las exportaciones de recursos naturales. ¿Cuáles son las consecuencias, para la gobernación, de ser dependientes de los impuestos? Podemos construir un modelo de las consecuencias políticas paso por paso (véase el cuadro 2). Examinemos en primer término dos de los efectos más directos sobre el Estado mismo (sección A del cuadro 2).

- i*) Los gobernantes que dependen de los impuestos tienen un interés directo en la prosperidad de (algunos o la mayoría de) sus ciudadanos, porque ello mejora las perspectivas del ingreso futuro de los gobernantes. Por tanto, los gobernantes tienen incentivos para promover esa prosperidad.
- ii*) La dependencia de los impuestos promueve la capacidad burocrática. La tributación general, en mucho mayor medida que la ayuda extranjera o las recaudaciones de los recursos naturales, obliga al Estado a invertir en la creación de un servicio público relativamente confiable, incorruptible, de carrera profesional, para que evalúe y recaude los impuestos y luego los entregue a la tesorería estatal.<sup>26</sup> De igual modo se requiere la creación de re-

<sup>25</sup> Por lo que se refiere a la base de esta distinción véase Moore (1998).

<sup>26</sup> La relación que hace Brewer (1989), pp. 101-114, de la organización del Departamento de Impuestos en la Gran Bretaña del siglo XVIII ilustra vívidamente esta línea de argumentación. Es

**CUADRO 2. *Los efectos en la gobernación de la dependencia estatal frente a la tributación general***

<i>Efectos inmediatos</i>	<i>Efectos intermedios</i>	<i>Resultados directos de la gobernación</i>
A) El Estado se centra en la obtención de recaudación gravando a los ciudadanos	i) El Estado se siente motivado a promover la prosperidad de los ciudadanos ii) El Estado se siente motivado a desarrollar aparatos burocráticos y fuentes de información para recaudar los impuestos con mayor eficacia	Más sensibilidad  Mayor capacidad burocrática
B) La experiencia de ser gravados hace que los ciudadanos se interesen por la política	i) Algunos contribuyentes se movilizan para resistirse a las demandas de impuestos y/o para supervisar el modo de la tributación y cómo el Estado utiliza la recaudación de impuestos	Más responsabilidad
C) Como un resultado de A y B, los Estados y los ciudadanos empiezan a negociar las recaudaciones e intercambian el cumplimiento voluntario de los contribuyentes por cierta influencia institucionalizada en el nivel y la manera de la tributación y los usos de la recaudación (es decir, la política pública) <sup>a</sup>	i) Los impuestos son más aceptables y previsibles, y el proceso de tributación es más eficiente ii) Mejores resultados de la política pública surgen del debate y la negociación iii) Un escrutinio más amplio y más profesional de la manera como se gasta el dinero público iv) La legislatura se fortalece frente al Ejecutivo (suponiendo que exista una)	Más sensibilidad, más capacidad política y burocrática  Más sensibilidad y capacidad política  Más responsabilidad  Más responsabilidad

<sup>a</sup> La negociación es particularmente posible si ya existen instituciones representativas (legislaturas).

gistros de causantes confiables, sus actividades y sus activos, lo que proporcionará al Estado un gran conjunto de información que podría utilizar para diversos propósitos, desde el mejoramiento de la calidad de la elaboración de políticas (Brewer, 1989, en particular los caps. 4 y 8) hasta la reducción del apoyo a las guerrillas rurales (Odon, 1992).

posible que la mejor investigación académica contemporánea de este problema —y de la cuestión más amplia de cómo las fuentes de las recaudaciones conforman a los Estados— se haya hecho en Arabia Saudita y el Yemen por Chaudhry (1989, 1997).

Pero ¿qué decir del efecto que tiene en los ciudadanos ser gravados (sección B del cuadro 2)? No podemos decir mucho a este respecto mientras no sepamos cómo interaccionan los ciudadanos con el Estado en lo que se refiere a la tributación. Pero podemos suponer que la experiencia de ser gravados los llevará a participar en la política. Tenderán a organizarse para resistirse a la tributación o asegurarse de que el dinero de sus impuestos se emplee bien. A menos que la única respuesta del Estado sea una represión aplastante, estas reacciones tenderán a aumentar la responsabilidad del gobierno.

En la sección C del cuadro 2 —la interacción entre el Estado y la sociedad en los problemas de la tributación— entramos a una parte del territorio más interesante. El hecho fundamental es sencillo: hay varias razones por las que los gobernantes y los contribuyentes podrían participar en una negociación productiva acerca de la tributación, con un beneficio mutuo para ellos, para mejorar la calidad general de la gobernación. Los potenciales beneficios directos de esta *negociación de la recaudación* son:

- i) Si el Estado y los contribuyentes pueden llegar a acuerdos en la clase de impuestos que se cobrarán, a cuáles niveles y cómo, las demandas de impuestos se tornan más pronosticables, es más posible que los contribuyentes los paguen y se reducen los costos económicos y políticos de la tributación. Con un mejor conocimiento de las posibles obligaciones y recaudaciones futuras, y con una protección contra los cobros arbitrarios, los contribuyentes podrían sentirse más seguros para realizar inversiones económicas, y los gobernantes podrían emprender la planeación fiscal a largo plazo con mayor eficacia.
- ii) La existencia de un foro donde se intercambien las recaudaciones por las políticas estimula la búsqueda de políticas que sean benéficas para los gobiernos y los ciudadanos contribuyentes.
- iii) Es posible que aumente el grado del escrutinio público eficaz en cómo se gasta el dinero público.<sup>27</sup>
- iv) Si existe ya una legislatura representativa, se reforzará al convertirse en un foro principal para la negociación acerca del intercam-

<sup>27</sup> Me gusta mucho el concepto de Collier (2006), p. 1484, de las *rentas soberanas*: “la parte de la recaudación pública en la que no hay un escrutinio eficaz”.

bio de recaudaciones por políticas. Si no existe tal legislatura, los gobernantes se sentirán motivados para crear una a fin de encontrar una organización que represente a los contribuyentes con quien podrá negociar regular y confiablemente.

El resultado posible de estos efectos directos de la negociación en la recaudación es un mejoramiento considerable de la calidad de la gobernación en todas sus dimensiones. Pero, ¿cuán posible es ese resultado? ¿Se trasladará a la realidad la lógica del modelo? Más adelante presento las pruebas de que así ocurre. Pero, por lo menos en el mundo contemporáneo, no se traslada a la realidad de una manera directa, completa y sin ambigüedad. No hay ninguna relación de uno a uno entre la dependencia de los impuestos, la negociación de la recaudación y el buen gobierno. Para entender las razones podemos recurrir a la lógica deductiva. El modelo que he presentado antes es demasiado sencillo. Se basa en la historia del surgimiento del gobierno parlamentario en la Europa Occidental, sobre todo en la Gran Bretaña y Holanda en los siglos a XVII y XVIII: en tres sentidos importantes, el ambiente institucional en el que los gobiernos contemporáneos gravan y gastan es más diverso que el enfrentado, por ejemplo, por los reyes Estuardos de la Gran Bretaña del siglo XVII.

i) En el siglo XVII la tributación se destinaba predominantemente a la preparación de las guerras. La mayor parte del gasto público la hacían los militares (Brewer, 1989, p. 40; Mann, 1993, p. 373). La política referente al gasto público era relativamente sencilla. Se centraba en gran medida en problemas de la política exterior acerca de las alianzas y las guerras, porque eso era lo que conformaba principalmente el monto de la demanda de recaudaciones estatales. Los contratistas militares eran un grupo de interés, pero no muy grande, y tendían a estar muy a la vista del Parlamento. En otras palabras, las actividades y las preocupaciones de los grupos de interés integrados por contribuyentes dominaban la política fiscal. En cambio, la mayoría de los países contemporáneos gastan rutinariamente mucho dinero en un conjunto variado de actividades de menor presión inmediata que la guerra, incluyendo la educación, la atención médica, las carreteras, la electricidad y otras obras de infraestructura,

las pensiones, la asistencia social, la investigación, las estadísticas y los subsidios de diversas clases a la industria y la agricultura.

Estos gastos podrían favorecer a muchas personas, en sus papeles de beneficiarios directos (por ejemplo, los pensionados estatales) o en sus papeles de empleados del sector público, de modo que se dispersan. Es significativo que la política compleja de grupos de interés se desenvuelve alrededor del gasto público. No podemos pronosticar fácilmente hasta dónde se identificará Juana Pérez con cualquier problema de la política pública, de modo que votará o hará campaña en su papel efectivo o potencial de contribuyente, beneficiaria directa del gasto público o empleada estatal. La política fiscal es más compleja que en el siglo XVII, y otras preocupaciones podrían ofuscar la concentración “natural” de los contribuyentes en la economía y la eficiencia del gasto público.

*ii)* Como una categoría, los contribuyentes tienden a ser más diversos en los países contemporáneos más pobres que en la Gran Bretaña del siglo XVII, y sólo por esa razón es menos posible que participen en la acción colectiva en nombre de todos los contribuyentes. La mayoría de los Estados contemporáneos presiden regímenes tributarios complejos, caracterizados por una diversidad de impuestos diferentes, una gran variedad de tasas y una abundancia de exenciones y de ambigüedad en la legislación y los procedimientos de evaluación. El propio régimen tributario podría influir de muy diversas maneras en el potencial para que los contribuyentes participen en la acción colectiva.<sup>28</sup> Por ejemplo, impuestos claramente diferentes, recaudados sobre bases muy diferentes, podrían conducir a conflictos políticos entre un grupo de contribuyentes (por ejemplo las empresas) y otro (por ejemplo, los individuos que deban pagar el impuesto al ingreso). O bien, un sistema tributario complejo con una diversidad de exenciones discrecionales podría motivar a los contribuyentes para prescindir de la acción colectiva y utilizar, en cambio, estrategias individualizadas para resolver sus problemas, por ejemplo mediante el soborno o el empleo de asesores fiscales expertos. En muchos de los países en desarrollo más pobres, unas cuantas

<sup>28</sup> El marco analítico subyacente es el de la centralidad del cuerpo político: la observación de que la naturaleza de las arenas de la política pública, los programas públicos y las organizaciones públicas que ejecutan esos programas ayudan a conformar las maneras en que los ciudadanos actúan políticamente (Skocpol, 1992, pp. 47-60).

de las grandes corporaciones transnacionales aportan una porción grande de las bases tributarias potenciales más accesibles. Estas corporaciones tienen grandes incentivos para negociar individualmente con el gobierno, influir en la legislación tributaria y en su aplicación práctica por los administradores fiscales. Las dimensiones políticas y organizacionales de la tributación podrían variar ampliamente dependiendo, por ejemplo, de que el blanco sean unas cuantas empresas grandes o una miríada de pequeños comerciantes informales.

*iii)* En la “Europa histórica”, los gobiernos tenían escaso margen para recurrir a los préstamos a fin de evitar el enfrentamiento y la negociación con sus propios contribuyentes, porque el contrato social con los contribuyentes era la base de los préstamos de bajo costo. Los financieros prestarían a tasas de interés menores a los gobiernos que tuvieran buenas perspectivas de pagar, y era más posible que los gobiernos sujetos al control parlamentario de las finanzas pagaran porque sus grandes contribuyentes estaban comprometidos con el sistema de recaudación de impuestos, porque el escrutinio parlamentario disminuiría la posibilidad de que las recaudaciones se despilfarraran y a veces porque quienes hacían los préstamos se sentaban también en el Parlamento.<sup>29</sup> En cambio, los gobiernos contemporáneos tienden a endeudarse mucho en el exterior, tanto en los mercados comerciales como, en el caso de los países más pobres, en los términos blandos otorgados por organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Los préstamos de los mercados internacionales otorgan a los gobiernos cierta autonomía frente a sus contribuyentes. Utilizando información privilegiada de opciones financieras complejas, y formando percepciones acerca de cuáles políticas económicas y financieras son inevitables o deseables, los gobiernos tienen cierto margen para presentar, a sus legislaturas, acuerdos de préstamos internacionales que son “tratos consumados”, demasiado complejos para que los legisladores los cuestionen.<sup>30</sup> Sin embargo, esta autonomía parcial que disfrutaban los gobiernos en relación con sus propios contribuyentes

<sup>29</sup> Algunos historiadores han considerado esta capacidad para obtener préstamos garantizados con una base fiscal alta por el papel central de los parlamentos como la clave del surgimiento, en la Europa histórica, de Estados fiscales poderosos, exitosos (Brewer, 1989).

<sup>30</sup> Agradezco a Mahon (2006) el haberme permitido examinar su borrador que se ocupa por menorizadamente de este punto.

podría comprarse a expensas de la dependencia frente al Fondo Monetario Internacional (FMI).

Los gobiernos de muchos países pobres necesitan la aprobación del FMI para acceder a los mercados de préstamos internacionales en términos razonables. En algunos casos el FMI ha asumido lo que muchos verían como el papel histórico de una asamblea de contribuyentes: "...podríamos pensar que el FMI estaba actuando como una especie de cámara alta o comité de asignaciones 'representativo' de los contribuyentes latinoamericanos con su combinación de pericia suficiente para elaborar la legislación fiscal y poder suficiente para negar recursos críticos al Ejecutivo" (Mahon, 2004, p. 26).<sup>31</sup>

En suma, el material de esta sección apunta hacia dos conclusiones: *i*) una mezcla de argumentos históricos y deductivos sugiere que es posible que la dependencia de los gobiernos frente al ingreso no ganado tenga efectos adversos en su responsabilidad, sensibilidad y capacidad, y *ii*) hay otros factores que influyen en esta relación en los países contemporáneos pobres: su política fiscal es tan diversa y compleja que es improbable que las consecuencias causales surjan con la misma inmediatez y claridad con la que se bosquejan en el cuadro 2. ¿Cuáles son las pruebas de la validez, en los Estados contemporáneos pobres, de la secuencia causal "clásica" de la dependencia de una tributación general a una mejor gobernación?

Por las razones bosquejadas en la sección III a menudo resulta difícil verificar las proposiciones fundamentales de manera rigurosa. Sin embargo, la fuente más inmediata de nuestra ignorancia parcial es que sólo en años muy recientes se han dedicado grandes esfuerzos a esa verificación. Somos menos ignorantes ahora que hace pocos años, y tenemos un conjunto de pruebas contemporáneas como las siguientes.

*i*) Los estudios en países particulares de los efectos malignos, en la gobernación, de la dependencia de los Estados frente a los ingresos de las exportaciones de recursos (en particular Karl, 1997; Chaudhry, 1989, 1997, y Vandewalle, 1998).

<sup>31</sup> Mahon apunta luego que, como el representante de los acreedores, al Fondo Monetario Internacional le interesa tener un sistema tributario sólido, de modo que se pueda pagar a los acreedores. Sin embargo, a veces podría favorecer los intereses de los tenedores de bonos si entran en conflicto con los contribuyentes (Mahon, 2004, p. 26), hasta el punto de que el FMI parece a veces responsable de "exprimir" a los contribuyentes de los países pobres al insistir en que los gobiernos satisfagan exigentes metas de recaudación.



*ii)* Las fuertes pruebas cuantitativas, basadas en el análisis estadístico entre países, en el sentido de que las grandes recaudaciones del petróleo y los minerales se asocian a bajos niveles de democracia y a Estados no limitados por la Ley.<sup>32</sup>

*iii)* Las pruebas un poco más mezcladas y cuestionadas, surgidas del análisis estadístico entre países, acerca del efecto de la alta dependencia de la ayuda extranjera. Por ejemplo, Remmer (2004) descubre que la ayuda extranjera tiende a desalentar a los gobiernos respecto a la tributación, mientras que Brautigam y Knack (2004) descubren que la gran dependencia de la ayuda del extranjero tiende a degradar la calidad de las instituciones de la gobernación a lo largo del tiempo. En cambio, Moss *et al* (2006) reseñan un conjunto de la bibliografía de este tema y descubren que no está probado el argu-

<sup>32</sup> Hay un debate continuo acerca de *i)* los posibles mecanismos causales entre el disfrute de recaudaciones de los recursos naturales “en el punto” (petróleo, gas, minerales) y la calidad de la gobernación, y *ii)* los datos y los métodos estadísticos para verificar estas relaciones. No hay una encuesta del todo adecuada de la bibliografía (rápidamente creciente) de la investigación, aunque Ross (1999) y Rosser (2006) cubren gran parte del terreno muy bien. Aquí me restringiré a comentar dos cuestiones principales. La primera es que hay varias hipótesis subyacentes acerca de cómo afecta la riqueza de los recursos naturales a la gobernación. Por ejemplo, algunas teorías se centran en los problemas analizados en este ensayo: las consecuencias de no tener qué gravar. Otras se ocupan de un problema complementario pero distinto: la medida en que los gobiernos con grandes ingresos provenientes de los recursos naturales pueden comprar a la oposición y mantenerse así en el poder (Collier y Hoeffler, 2005). Sospecho que la bibliografía ha minimizado las consecuencias de la codicia y la amenaza: los gobiernos que están sentados sobre una gran riqueza mineral desean permanecer en el poder, y naturalmente suponen que muchas otras personas desean desplazarlos, quizá por la fuerza. Eso genera grandes gastos en los servicios de militares, policía y espionaje, la militarización general del cuerpo político y la gobernación excluyente. Estas secuencias causales diferentes son congruentes entre sí y podrían estar operando de manera simultánea. Sin embargo, resulta muy difícil verificarlo de un modo riguroso. La razón reside en parte en el segundo problema que comenté: el problema de la magnitud de la maldición de los recursos naturales. Muchos estudios utilizan las únicas series de datos que han estado disponibles hasta hace poco tiempo: alguna medida del valor de la producción de recursos naturales o de exportaciones como una proporción del ingreso nacional total o de las exportaciones totales. Pero esto no es lo que se debe medir. Las teorías nos dicen que deberíamos medir las rentas, es decir, la proporción del valor de las ventas de un producto que subsiste después de que se hayan descontado todos los costos de la producción y la comercialización, incluida cierta consideración de la “ganancia normal”. Las rentas podrían ser muy altas en las actividades de extracción de algunos recursos naturales. Puede costar sólo un par de dólares —una fracción pequeña de su precio de venta— la obtención de un barril de petróleo desde las profundidades de un desierto. Por otra parte, una proporción alta del precio de venta de un barril de petróleo noruego representa costos reales de la producción en el Mar del Norte. La medida apropiada del probable efecto político de la riqueza de recursos naturales empezaría por las rentas, no el valor de las ventas. Collier y Hoeffler (2005) han utilizado cifras del Banco Mundial para crear justamente esa base de datos. Por esa razón deberíamos confiar particularmente en sus conclusiones, provenientes del análisis estadístico internacional, de que la riqueza de recursos naturales tiende de modo constante a reducir la democracia. Sin embargo, aun los estudios que utilizan las medidas más fácilmente disponibles de la riqueza de recursos naturales apuntan en la misma dirección: Ross (2001) y Mahon (2006).

mento de los efectos malignos de la ayuda extranjera en la gobernación.<sup>33</sup>

*iv)* La persuasiva comparación que hace Easter (2002) entre la evolución de la tributación y la gobernación en Polonia y en Rusia después del final del sistema soviético. El Estado ruso aún depende para sus recaudaciones de un número relativamente pequeño de muy grandes empresas, muchas de ellas energéticas privadas o de propiedad estatal ahora. Hay escaso debate político público acerca de la tributación, y ciertamente nada como un contrato social: la mayoría de los impuestos se recauda de modo coercitivo, y las “redadas” de los recaudadores de impuestos y la policía tributaria son cosa común. En cambio, el gobierno polaco no pudo depender de unas cuantas grandes empresas contribuyentes. Tenía que gravar a los empleados y las empresas pequeñas, y extender de manera gradual la red tributaria a gran parte de la población. La tributación se ha convertido en un tema tradicional de la negociación y el debate políticos.

Las comparaciones entre países resultan siempre difíciles de interpretar: varían muchos otros aspectos entre dos casos cualesquiera. La prueba más convincente de las relaciones entre la dependencia tributaria y la gobernación está surgiendo ahora de comparaciones entre gobiernos subnacionales dentro de los mismos países. Gervasoni (2006) ha examinado 21 provincias argentinas durante el periodo 1983-2003. Estas provincias dependen mucho —pero con variaciones significativas entre ellas— de las transferencias fiscales del gobierno central y, en unos cuantos casos, de las recaudaciones locales provenientes de la industria petrolera. Gervasoni descubrió que las provincias más dependientes de la tributación general de sus ciudadanos habían sido históricamente más democráticas. Allí donde los gobiernos provinciales estaban más generosamente proveídos de transferencias financieras del gobierno central o de recaudaciones petroleras, los líderes políticos locales habían sido más capaces de

<sup>33</sup> Collier (2006) explora una razón probable de la ambigüedad de los resultados estadísticos. La ayuda extranjera tiene múltiples dimensiones variables, las que a menudo se disfrazan cuando la medimos en términos del valor agregado. En algunos contextos se la considera válidamente como un flujo de recursos financieros más o menos “gratuitos” hacia las arcas gubernamentales. En otros, aparece a manera de bienes o servicios específicos (por ejemplo, el apoyo técnico) y/o protegida por toda clase de condiciones, restricciones u órdenes acerca de los modos en que deberá utilizarse.

comprar o suprimir la competencia de las oposiciones democráticas. Hoffman y Gibson (2006) han comparado 105 gobiernos distritales de Tanzania, un país donde la recaudación local es a menudo muy coercitiva (Fjeldstad, 2001).

Cuando las poblaciones distritales tienen mayor movilidad económica potencial, y por tanto el margen mayor para huir de la tributación local coercitiva, los gobiernos distritales gastan porciones más grandes de las recaudaciones en la provisión de servicios para sus ciudadanos, y menos en ellos mismos. De manera diferente, ambos estudios aportan pruebas en favor de la hipótesis del “equilibrio del poder”: cuando los gobiernos locales enfrentan las mayores presiones para financiarse mediante el convencimiento en lugar de extraer recaudaciones de sus ciudadanos, es más posible que gobiernen democráticamente (Argentina) o que gasten dinero en la provisión de servicios a los ciudadanos (Tanzania).

#### V. ¿CUÁNTO DE SUS INGRESOS PAGAN LOS CIUDADANOS EN IMPUESTOS?

Las conclusiones de la sección IV se basan en un análisis de los efectos de fuentes alternas del ingreso gubernamental en las motivaciones y el comportamiento del Estado, los contribuyentes y ambos en interacción. Las interacciones causales potenciales son muchas y relativamente complejas, sobre todo porque los Estados enfrentan elecciones entre gravar ampliamente y así relacionarse con los ciudadanos y explotar recaudaciones no ganadas, lo que los obliga a relacionarse con un estrecho conjunto de otros actores: donantes de ayuda o un pequeño número de grandes compañías públicas y privadas en el sector del petróleo, el gas y los minerales. La medida en que gravan los gobiernos a los ciudadanos es diferente y conceptualmente menos compleja. Debemos pensar principalmente cómo podría afectar la demanda de recaudación las acciones políticas de los contribuyentes.

Hasta donde yo sé nadie ha intentado rastrear en detalle este proceso para países individuales. Sabemos que las implicaciones políticas no son sencillas. Es improbable que los aumentos de los impuestos ocurran aisladamente. En general provocarán también aumentos del gasto público, lo que a su vez podría intensificar el proceso resu-

mido en esta sección, por medio del cual la política referente al gasto público “confunde” a la política referente a la recaudación tributaria.<sup>34</sup> Sin embargo, hay buenas razones lógicas, resumidas en el cuadro 2, para creer que cuanto mayor sea la porción de su ingreso que pagan en impuestos más posible será que los ciudadanos participen en la política y se tornan más exigentes en su relación con el gobierno. Tenemos también algunas pruebas anecdóticas de que los aumentos marcados en el nivel de la carga tributaria movilizan a los contribuyentes (Winters, 1996, cap. 4), y ciertas pruebas estadísticas recientes, poderosas, de que los aumentos de las demandas de recaudación preceden en sólo pocos años a los cambios hacia la gobernación más democrática y liberal.<sup>35</sup>

En suma, hay pruebas contundentes, de diversas clases, de que *i*) es posible que la dependencia de los Estados frente al ingreso no ganado tenga efectos adversos en la calidad de la gobernación, y *ii*) el nivel global de los impuestos ayuda a movilizar a los ciudadanos políticamente.<sup>36</sup> Pero antes de llegar a conclusiones políticas demasiado categóricas, debemos examinar nuestros interrogantes: ¿a quién y qué se grava?, y ¿cómo se determinan y recaudan los impuestos?

## VI. ¿A QUIÉN Y QUÉ SE GRAVA?

Hasta ahora he hablado en términos más o menos generales, empleando grandes categorías como “impuestos”, “contribuyentes” y “ciudadanos” que necesitan desagregarse para entender los casos específicos. Muchos factores contextuales afectan la medida en que

<sup>34</sup> Además, debemos separar *i*) un aumento de los impuestos que deja a un contribuyente sin dinero de *ii*) un aumento que se compensa más o menos por un mejoramiento de la cantidad o la calidad de los servicios públicos (Ross, 2004).

<sup>35</sup> Véase la investigación original de Ross (2001), y algunas reformulaciones de Mahon (2006) con datos modificados.

<sup>36</sup> Debemos tener cuidado con las clases de pruebas cuantitativas utilizadas en apoyo de este argumento. Los artículos de Ross y Mahon, citados en la nota anterior, son válidos porque se ocupan de los cambios a lo largo de pocos años. Pero podríamos generar resultados estadísticos espurios si examinamos datos internacionales a lo largo de periodos mayores. Sabemos que los propios ingresos son determinantes principales de *i*) la democracia (Diamond, 1992; Heo y C. Tan, 2001; Huntington, 1991; Londregan y Pool, 1996; Przeworski *et al.*, 1996) y *ii*) el nivel global de la recaudación de impuestos. Cuanto más ricos sean los países más democráticos son y mayor es la porción del PNB que sus gobiernos recaudan en impuestos. Por tanto, las variaciones de la recaudación de impuestos se asocian estadísticamente con las variaciones de la democracia. Pero sería un error interpretar eso como una relación causal al utilizar series de datos de largo plazo para comparar países de ingresos muy diferentes.

los ciudadanos se comprometen y se movilizan políticamente por causa de impuestos particulares. Aquí me ocupo sólo de dos problemas muy importantes para los países en desarrollo contemporáneos.

i) Los gobiernos son más responsables y sensibles ante sus ciudadanos cuando dependen de ellos para la recaudación. ¿Implica esto que los gobiernos son responsables y sensibles sólo ante los contribuyentes, es decir, los ciudadanos que pagan impuestos? ¿Es la consecuencia política que debiéramos encontrar caminos para asegurar que los pobres sean gravados para impedir que los gobiernos sean responsables y sensibles sólo ante quienes no son pobres, a expensas de los pobres?<sup>37</sup> La respuesta a la última pregunta es “no”. Hay dos razones. La primera es precautoria: sencillamente no sabemos lo suficiente acerca de los efectos de la tributación en el comportamiento político para justificar esta clase de ingeniería social experimental. La segunda es que hay buenas razones para creer que todo el cuerpo político y todos los grupos sociales se beneficiarán normalmente de un aumento de la sensibilidad y la responsabilidad estatales hacia los contribuyentes, aunque los propios contribuyentes no sean pobres. ¿Por qué? Sobre todo en los países que tienen instituciones públicas más o menos frágiles, la política es rara vez la clase de juego de financiación pública de elección racional que a los economistas les encanta modelar, en el que un grupo definible —por ejemplo el de los agricultores— estará calculando en detalle los beneficios de, por ejemplo, intercambiar una reducción de los impuestos de exportación del café por un compromiso legal más fuerte con los derechos de los empleados.<sup>38</sup> Cuanto más se parezca la política a esto más debiéramos preocuparnos por el problema de la responsabilidad sólo ante los contribuyentes, no ante los pobres. Sin embargo, en la mayoría de los países que nos interesan —los más pobres y los que dependen de la ayuda extranjera y la riqueza de recursos minerales—, es posible que la presión para que los gobiernos sean responsables o sensibles ante los contribuyentes tenga efectos más positivos a un nivel más básico del organismo político, al alentar la creación de las clases de instituciones estables y los comportamientos políti-

<sup>37</sup> En muchos países pobres, pero en particular en la América Latina, esta es una preocupación irrelevante, porque los pobres pagan ya más impuestos, en relación con sus ingresos, que los ricos, aunque principalmente en impuestos indirectos.

<sup>38</sup> Moore (2003) y Landa y Kapstein (2001).

cos previsibles que a menudo están ausentes. Los pobres se beneficiarán normalmente, y raras veces perderán, cuando estén regidos por gobiernos que, debido a que dependen de los impuestos generales, tienen incentivos para convencer en lugar de sólo extraer recaudaciones de los ciudadanos, y en consecuencia enfrentan restricciones a su poder, están motivados para proteger los derechos humanos y de propiedad, y entienden que ellos y los ciudadanos comparten un interés común en el crecimiento económico.

ii) Si percibimos un valor político intrínseco en la tributación, por medio de su tendencia a incluir a los contribuyentes, y por tanto a movilizarlos políticamente para enfrentar y negociar con el Estado, ¿no debiéramos recomendar entonces un hincapié en los llamados impuestos *directos*, y lamentar la muy rápida difusión reciente, en los países en desarrollo, de los impuestos *indirectos* al valor agregado (IVA)?<sup>39</sup> Otro “no”. La razón es que, desde una perspectiva política, el IVA es un impuesto directo: afecta muy perceptiblemente a las empresas. Su introducción ha sido muy resistida en algunos países en desarrollo, sobre todo debido a la carga de una contabilidad continua que impone a las empresas pequeñas.<sup>40</sup> Una vez introducido el IVA las empresas y las autoridades fiscales tienden a estar en una negociación continua respecto a los procedimientos precisos y la cobertura y, en el caso de los exportadores, respecto al calendario de pagos de las devoluciones del IVA de las exportaciones.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> A principios de este decenio, el IVA estaba operando en cerca de 130 países y, a pesar de no ser utilizado en los Estados Unidos, generaba cerca de la cuarta parte de la recaudación total de impuestos en el mundo (Ebrill *et al.*, 2002).

<sup>40</sup> Por ejemplo, había una antigua resistencia de los comerciantes de la India, incluidas muchas huelgas con cierres de empresas pequeñas. Ello condujo a grandes protestas, y algunas muertes en disturbios callejeros, en Ghana y Uganda. Parte de esta resistencia proviene de una combinación de malas tácticas políticas de parte del gobierno y una percepción, por lo menos parcialmente exacta, de que el IVA se está introduciendo en los países pobres impulsado por las instituciones financieras internacionales. El IVA se reintrodujo en Ghana, de manera relativamente suave, en cuanto el gobierno prestó atención a la táctica política y la presentación (Banco Mundial, 2001). Aun cuando se introdujo por primera vez en Europa, se reconoció que el IVA imponía una carga pesada a las empresas más pequeñas debido a las obligaciones adicionales y más o menos complejas de llevar registros (Dosser, 1981).

<sup>41</sup> La observación más amplia es que la distinción conceptual entre los impuestos directos y los indirectos fue en un principio política, y sólo recientemente la han redefinido los economistas en términos teóricos cuestionables: se afirma que la carga efectiva de los impuestos directos la soporta la persona o empresa que entrega el dinero al recaudador del impuesto, mientras que la carga de los impuestos indirectos se traslada o se puede trasladar a lo largo de una cadena de transacciones económicas hasta que la asume el consumidor final. El IVA podría ser el primer impuesto utilizado ampliamente que es directo según un criterio e indirecto según el otro criterio. Desde esa perspectiva, no resulta sorprendente que, en sus investigaciones estadísticas de las di-

## VII. ¿CÓMO SE DETERMINAN Y RECAUDAN LOS IMPUESTOS?

En las secciones IV y V describí los efectos positivos de la tributación en la gobernación, y en la VI sugerí que no debe preocuparnos mucho que las principales clases de impuestos empleadas en los países más pobres pudieran ser poco apropiadas para la movilización política de los contribuyentes de manera constructiva. Desafortunadamente, no podemos terminar aquí la historia. La tributación tiene su lado oscuro: puede ser destructiva tanto como constructiva en lo referente a la gobernación. La calidad de la gobernación mejoraría en algunos países si se abolieran simplemente algunos impuestos. En otros contextos serían muy deseables grandes modificaciones en cómo se evalúan y recaudan los impuestos. El problema es la existencia de lo que llamo la *gravación coercitiva*: la evaluación y la recaudación se realizan de manera que es posible que sean razonablemente percibidas por los contribuyentes como arbitrarias, agresivas, injustas o brutales.<sup>42</sup> La gravación coercitiva asume muchas formas. Podemos pensar de modo conveniente en un continuo, definido en términos del grado de brutalidad y arbitrariedad implicados.

En el extremo duro del espectro los empleados del gobierno local en la China rural se aparecen repentinamente en un caserío; sacan de sus casas a los jefes de familia; exigen que cada uno de ellos haga una contribución al fondo de desarrollo, el fondo de los veteranos, el impuesto de rastro, el fondo de construcción de caminos, el impuesto predial, el impuesto a las bicicletas, el impuesto a los productos especiales, el impuesto a las diversiones, el fondo educativo, o cualquier docena de otras cargas; golpean a quienes no puedan o no quieran pagar, y quizá los manden a la cárcel (Bernstein y Lu, 2003). En el extremo más suave del espectro, los funcionarios de la autoridad recaudadora se aparecen de nuevo en las oficinas de una gran cervecería y explican que, aunque han recaudado efectivamente impuestos a empresas y nóminas una vez en este trimestre, van atrasados en las metas de recaudación fijadas por sus jefes, que

menciones políticas de la tributación en los países contemporáneos pobres, Mahon (2006), cap. 6, no encontró prueba alguna de que los efectos políticos de los impuestos directos fueran diferentes de los efectos políticos de los indirectos.

<sup>42</sup> El argumento de esta sección se formula con mayor detalle en More (2006). En cuanto a las explicaciones contemporáneas de la tributación coercitiva en los países en desarrollo véase Bernstein y Lu (2003), Fjeldstad (2001), Juul (2006) y Prud'homme (1992).

les gustaría tener algo más de dinero y que realmente no sería bueno para la compañía que se negaran a pagar, aunque sólo fuera porque siempre se podrá probar que la compañía ha venido evadiendo cierta clase de regulaciones ambientales, sanitarias o del empleo. Esas clases de coerción están muy difundidas. ¿Por qué? Hay una respuesta legal-formal: los contribuyentes tienen pocos derechos. Pero ¿por qué tienen pocos derechos? No tengo una respuesta completa, pero puedo advertir cinco razones por las que las autoridades de los países en desarrollo se ven motivadas a gravar coercitivamente.

i) La gravación es siempre potencialmente coercitiva: los agentes estatales tienen autoridad para exigir a los ciudadanos que entreguen dinero, sin una garantía sólida de reciprocidad, en situaciones en las que se percibe que los ciudadanos tienen escasa o ninguna posibilidad de elegir. Por diversas razones históricas, los Estados son a menudo poderosos frente a la mayoría de los ciudadanos en muchos de los países más pobres (Moore, 2004). Las dependencias estatales enfrentan relativamente pocas restricciones en lo que se refiere a la manera como tratan a los ciudadanos. Hasta cierto punto, no es tanto la coerción en la relación fiscal lo que requiere una explicación, sino su ausencia. ¿Por qué los funcionarios fiscales no pedirán en general 10 mil pesos, y luego bajarán la demanda oficial a 6 mil a cambio de un soborno de mil?

ii) La estructura y la organización de las economías son importantes. Resulta difícil a) recaudar impuestos efectivamente en las economías agrarias de ingresos bajos organizadas en empresas pequeñas que carecen de una estructura burocrática formal y que operan sin el uso extenso de sistemas bancarios y registros escritos o electrónicos de las transacciones económicas, y b) recaudar sin recurrir a la arbitrariedad y la coerción. En las economías agrarias de ingresos bajos la recaudación de impuestos tiende a ser coercitiva y conflictiva, y la recaudación total tiende a permanecer baja.<sup>43</sup> Veamos las venta-

<sup>43</sup> En parte es por ello que los historiadores tienden a asociar rápidamente la tributación con la revuelta agraria. Uno de los hallazgos estadísticos más sólidos de las ciencias sociales es que, a lo largo del tiempo y el espacio, los recaudadores de impuestos oficiales de los países más ricos, y sobre todo en los países que tienen un sector agrícola relativamente pequeño, logran captar porciones mayores del ingreso nacional para el gobierno. Véase pruebas estadísticas recientes respecto a este punto en Cheibub (1998), Fauvelle-Aymar (1999), Piancastelli (2001), Remmer (2004), Ross (2001), Stotsky y WoldeMariam (1997). La relación estadística se identificó y se llamó Ley de Wagner en 1877.



jas logísticas que disfrutaban las dependencias recaudadoras de impuestos en las economías contemporáneas más ricas.

Cuatro factores facilitan su tarea y ayudan a explicar los cambios ocurridos a través de la historia, desde la recaudación de impuestos a renglones específicos (sal, tabaco, carruajes, propiedad inmobiliaria, casas, individuos) hasta su cobro de acuerdo con categorías contables (en particular el ingreso, el valor agregado, las ventas, la producción, las ganancias, etc., en lugar de utilizar sólo los valores de los activos): *a*) extensos registros escritos y electrónicos, de las transacciones económicas, ayudan a los recaudadores a localizar exactamente su mina y crear controles eficaces contra la asignación incorrecta dentro de la burocracia fiscal misma; *b*) el relativo aislamiento de la mayoría de las transacciones y los ingresos económicos frente a la estacionalidad o el estado del clima que permite la recaudación de la mayoría de los impuestos en abonos regulares a lo largo de un año; *c*) el empleo generalizado de la banca y otros sistemas indirectos de transferencia de dinero disminuye la necesidad de que los recaudadores de impuestos se reúnan personalmente con la mayoría de los contribuyentes, y *d*) el predominio de las empresas económicas burocráticamente organizadas proporciona oportunidades para colocar el proceso de la recaudación en la base impersonal y semiautomática en que se funda la mayoría de los sistemas de pago-como-vayas-ganando para la gravación de las compañías y los empleados contemporáneos.

Compárese este proceso con la recaudación de impuestos en las sociedades agrarias pobres. La mayoría de las empresas gravables son pequeñas, de modo que los costos fijos de la recaudación tienden a ser altos. Los ingresos agrícolas tienden a ser estacionales e inestables, de modo que las recaudaciones son ocasionales y amontonadas. La escasez de registros de las transacciones económicas y el empleo limitado de sistemas bancarios alienta la interacción cara a cara entre el contribuyente y el evaluador o recaudador de los impuestos, y obliga a estos últimos a tomar decisiones discrecionales acerca de las obligaciones fiscales que no pueden validarse independientemente con facilidad. En virtud de que una porción más o menos grande de las recaudaciones se gasta de todos modos en la recaudación misma, los administradores fiscales se resisten a separar

los papeles de evaluación de las obligaciones respecto a la recaudación efectiva.<sup>44</sup> El hombre que te dice cuánto debes es el mismo que te cobra. Dado que no resulta fácil evaluar las obligaciones fiscales de acuerdo con conceptos contables generales, como el ingreso, el capital, la producción, el valor agregado o las ganancias, los impuestos tienden a adherirse a bienes o servicios específicos. Hay entonces un conjunto muy grande de impuestos potenciales en la ley, lo que aumenta el margen para que los recaudadores expriman a los contribuyentes.<sup>45</sup> Estos factores logísticos dotan a los recaudadores de impuestos de considerable poder discrecional; facilitan la corrupción y quizá la extorsión; aumentan las “fugas” de recaudaciones de impuestos hacia las manos privadas;<sup>46</sup> generan resentimiento y resistencia a los impuestos entre los contribuyentes; establecen la tributación como el problema favorito de los rebeldes políticos, y hacen práctica y políticamente difícil, para los gobiernos, la apropiación de gran parte del ingreso nacional por medio de los impuestos, sobre todo los directos.

*iii)* La estructura económica de las sociedades agrarias pobres favorece la tributación coercitiva por otra razón más directamente políti-

<sup>44</sup> La separación de las actividades de evaluación frente a las de recaudación, y la asignación de diferentes cargos o personas para cada una de esas categorías, ha sido central para la construcción de sistemas de tributación no coercitivos. Véase, por ejemplo, Brewer (1989), páginas 101-114, y a Daunton (2001). Estas categorías son componentes importantes de muchas reformas fiscales contemporáneas. Al explicar por qué la administración fiscal chilena es tanto más eficiente que la argentina, Bergman observa que, en Chile, un departamento recauda y administra el dinero, mientras que otro evalúa las obligaciones y aplica la ley. En Argentina, todas estas facultades se concentran en el mismo departamento del organismo fiscal (véase Bergman, 2003, p. 622).

<sup>45</sup> Los gobiernos locales de las sociedades agrarias contemporáneas recaudan a menudo un conjunto muy grande de impuestos y cargas (Bernstein y Lu, 2003). Los gobiernos centrales lo han hecho así en algunas ocasiones en el pasado. En 1952, cuando Taiwán tenía todavía un sector agrícola grande, un conjunto de impuestos relativamente menores, incluidos impuestos a los rastos, a la familia, a la sal, a las diversiones y a las fiestas representaba colectivamente 16% de las recaudaciones del gobierno central. Para 1981, cuando el ingreso *per capita* había aumentado en cerca de 500%, algunos de estos impuestos se habían abolido, y el resto representaba sólo 2% de la recaudación (República de China, 1982, pp. 29 y 159-160).

<sup>46</sup> Para enfrentar este problema, no hay opciones generales satisfactorias para la supervisión intraburocrática. En algunos contextos los gobernantes han preferido el cultivo de los impuestos, es decir, la privatización de la recaudación. Sin embargo, la imagen del cultivador de impuestos rapaz, opresivo, ha penetrado profundamente en la conciencia pública, y la práctica ha desaparecido casi por completo en el mundo moderno. En la Gran Bretaña de los siglos XVIII y XIX, la utilización de evaluadores no profesionales era uno de los recursos para protegerse contra la extorsión de los burócratas fiscales (Daunton, 2001, pp. 200-201), pero la utilización de los contribuyentes en estos papeles tendería inevitablemente a disminuir la recaudación (Brewer, 1989, p. 100).

ca. Uno de los temas dominantes en el estudio de la economía política de la tributación es que los potenciales recaudadores de impuestos tienen grandes incentivos para negociar —en lugar de ejercer la coerción— con los contribuyentes potenciales cuyos principales activos económicos son en varios sentidos móviles, y que podrían ocultarse, retirarse de la producción o trasladarse a otra jurisdicción política. Los agricultores pobres de localidades relativamente muy pobladas son inmóviles en todos sentidos: no pueden encontrar con facilidad tierras o la ciudadanía en otra parte; no es fácil vender la tierra que tienen; no pueden darse el lujo de dejar de producir, y sin educación u otro capital sus perspectivas de obtener una buena vida en otra parte son sombrías. Por tanto, son víctimas primordiales para los recaudadores de impuestos depredadores.<sup>47</sup>

*iv)* En cuanto a los pobres, los recaudadores de impuestos más depredadores no son a menudo las dependencias del gobierno central que recaudan la mayor parte de la tributación, sino los empleados de los gobiernos locales pequeños. Junto con la policía, los ejércitos y diversos grupos armados no oficiales que operan los retenes, estos empleados del gobierno local son a menudo los únicos funcionarios públicos que encuentran costeable el esfuerzo de exprimir centavos a los pobres con los impuestos. Algunas de las razones se expusieron antes: el potencial de coerción inherente a la relación tributaria y la escasez de bases jugosas de impuestos en las sociedades agrarias pobres. Podemos agregar un conjunto de fenómenos interrelacionados que son característicos de muchos países pobres: el gobierno está relativamente centralizado de todos modos; las dependencias impositivas centrales persiguen las bases de impuestos más lucrativas, dejando a los administradores locales rurales poco para trabajar; la moda reciente de la “descentralización” ha justificado los “mandatos infundados”, es decir, trasladar a los gobiernos locales las responsabilidades de la prestación de servicios sin proporcionar recursos financieros comparables, y los gobiernos locales están a menudo casi por completo libres de regulación y por tanto en libertad para actuar tiránicamente.

<sup>47</sup> Al comparar los gobiernos distritales de Tanzania, donde la tributación coercitiva es generalizada (Fjeldstad, 2001; Fjeldstad y Semboja, 2001), Hoffman y Gibson (2006) demostraron recientemente que, entre más móviles sean las poblaciones, más probable será que reciban servicios a cambio de sus pagos de impuestos.

v) Nuestra observación final nos traslada del ambiente agrario local al general. Se afirma a veces que, en algunos países pobres con influencia del Fondo Monetario Internacional (FMI) los administradores fiscales del gobierno central recaudan dinero coercitivamente porque están presionados para satisfacer las metas de recaudación anual convenidas con el FMI (Gloppen y Rakner, 2002). La verdad es elusiva. El FMI tiene la obligación de asegurar que los gobiernos obtengan recaudaciones para que paguen los préstamos o mantengan el equilibrio macroeconómico. Sin embargo, es posible que los administradores fiscales opten por exagerar la presión del FMI a fin de excusar o justificar la tributación explotadora, en particular la extracción de las empresas que son suficientemente grandes para constituir jugosas fuentes de recaudaciones pero que no disfrutan de una protección política especial. Sabemos que, en muchos países pobres, los administradores fiscales nacionales tienden a centrarse en un número relativamente pequeño de empresas medianas y grandes del sector formal, y soslayan en gran medida las demás empresas, incluidas las actividades empresariales informales urbanas que son grandes y crecientes.<sup>48</sup> No está claro cuán cierto sea que algunas compañías grandes, políticamente influyentes, se salvan con muy poco.<sup>49</sup>

Parece haber cierto círculo vicioso que opera en algunos países: a los administradores fiscales les resulta difícil gravar al sector informal y a los ricos políticamente influyentes, aunque sólo sea porque su personal técnico se muestra renuente a exponerse a los peligros y las dificultades implicados;<sup>50</sup> por tanto, se centran en las empresas

<sup>48</sup> En Tanzania, con una población total de más de 35 millones de habitantes, 286 grandes contribuyentes pagan casi 70% de los impuestos internos. (Estos datos, relativos a junio de 2005, fueron amablemente aportados por la Autoridad de la Recaudación de Tanzania a Odd-Helge Fjeldstad). La base tributaria excluye a muchos profesionales, como los abogados, médicos y consultores privados, así como a las empresas más estereotipadas del sector informal pobre. Menos de 1% de los contribuyentes paga más de 85% de los impuestos directos recaudados en Perú (Mostajo, 2004).

<sup>49</sup> Esta parece ser parte de cierta narración tradicional de los contribuyentes acerca de la injusticia: nosotros, gente común y decente, pagamos nuestros impuestos, pero los grandes que tienen influencia política los eluden, al igual que quienes operan en el sector informal a pequeña escala o en el mercado negro.

<sup>50</sup> Sabemos por varias fuentes anecdóticas que al personal de la oficina de impuestos no le gustan los puestos que los alejan del trabajo en posiciones lucrativas y les exigen hacer grandes esfuerzos para recaudar cantidades pequeñas de dinero de contribuyentes muy renuentes. Estas clases de “puestos” son atractivos principalmente para el personal gubernamental local que carece de otras oportunidades para ganar dinero. El personal de las oficinas fiscales centrales

medianas y grandes que están registradas pero no políticamente protegidas, y la presión aparente para satisfacer las metas de recaudación del FMI es una buena excusa para “exprimir” a sus “clientes” normales, a menudo en el contexto de campañas de urgencia para satisfacer las metas al final de un trimestre financiero.<sup>51</sup> Esta dinámica desvía efectivamente la atención de lo que debiera ser un objetivo importante de la política recaudatoria: la expansión de la base tributaria disminuyendo las exenciones y atrapando contribuyentes nuevos en la red. Quienes pagan impuestos consideran que el sistema es injusto y por ende tenderán en mayor medida a intentar la evasión. No está claro cuán grande sea el papel del FMI en todo esto. Pero por lo menos tiene el potencial necesario para empeorar la situación. Como expliqué en la sección v, en algunos países pobres el FMI sustituye, hasta cierto punto, a los contribuyentes organizados en su papel tradicional de vigilantes de la política fiscal. El FMI tiene el poder necesario para minar la gobernación a largo plazo alentando, así sea sin proponérselo, las prácticas de recaudación de impuestos que empeoran las relaciones entre los Estados y los ciudadanos. No está claro cómo hace esto en realidad.<sup>52</sup>

No hay una línea divisoria clara entre la tributación moderadamente coercitiva y la aplicación firme de la ley. Las percepciones del mismo hecho difieren de manera radical. Del mismo modo, puede haber diferencias genuinas acerca de si los administradores fiscales debieran siempre esforzarse por tratar gentilmente a los contribuyentes por miedo a generar resentimiento, o si la mano muy firme no es lo mejor porque disuade el incumplimiento en general, demuestra la justicia general del sistema y compromete a los contribuyentes con la política y los alienta a movilizarse alrededor de los problemas

quiere permanecer donde esté el dinero, trabajando preferiblemente en una ambiente burocrático. No le gusta andar por las calles hacinadas tratando de localizar e identificar a las empresas informales, y enfrentan acosos y amenazas por lo que posiblemente sean migajas al final del día. Agradezco en particular a Anuradha Joshi y Joseph Ayee la información de su investigación en Ghana.

<sup>51</sup> En su estudio comparativo de Argentina y Chile Bergman (2003), p. 623, demuestra el daño para la capacidad de recaudación a largo plazo que derivó de las reiteradas campañas de recaudación de “urgencia” en Argentina.

<sup>52</sup> Resulta muy difícil investigar estos problemas. Casi no hay ninguna investigación publicada respecto a las prácticas y estrategias de trabajo de los administradores de impuestos. Lo que existe se refiere casi por entero a la línea frontal de los recaudadores de impuestos, no a sus jefes, y a las oficinas de recaudación locales antes que a la central. Véase algunas excepciones recientes, muy significativas, en Jairaj (2005) y Blundo (2006).

de la política fiscal. Uno de los casos más exitosos de mejoramiento de los sistemas de recaudación en el pasado decenio ha sido el de la Autoridad de Recaudación Sudafricana, que ha aumentado considerablemente el monto global de la recaudación y proporcionado a la vez un mejor servicio a los contribuyentes. Esta autoridad ha empleado diversas técnicas, como los servicios muy visibles de los “Escorpiones” —una fuerza especial de investigación y policía centrada en la corrupción y el crimen organizado— para tratar con las grandes empresas recalcitrantes (Hlophe y Friedman, 2002; Smith, 2003).

Cuanto más justo se cree generalmente que es un impuesto más viable será que los administradores fiscales asuman una posición dura con los contribuyentes problemáticos sin causar ningún daño político. En Sudáfrica hay una percepción generalizada y plausible de que la recaudación incrementada será bien utilizada en el pago de las deudas sociales del Apartheid. Muchos países pobres no se encuentran en esta situación feliz: gran parte de la recaudación se obtiene coercitivamente, para propósitos no muy convincentes, lo que tiene efectos nocivos para las relaciones entre los Estados y los ciudadanos. Hasta cierto punto, esta es una característica inevitable de las economías de ingresos bajos. Como expliqué líneas arriba, la riqueza y los mercados de buen funcionamiento hacen más fácil la recaudación. Sin embargo, esa es sólo una parte de la historia. Un conjunto de reformas políticas e institucionales, incluida la mera abolición de algunos tipos de impuestos, podría disminuir los niveles globales de la coerción en la relación tributaria.

### CONCLUSIONES

En los países pobres contemporáneos hay dos grandes conjuntos de problemas de la política económica en lo que se refiere a la relación entre la tributación y la calidad de la gobernación. El primer conjunto se relaciona con los gobiernos que no necesitan hacer grandes esfuerzos fiscales porque tienen muchos ingresos no tributarios provenientes de las exportaciones de petróleo, gas y minerales, o de la ayuda extranjera. La consiguiente ausencia de dependencia de los ciudadanos tiende a minar constantemente la calidad. El segundo conjunto se relaciona con la tributación coercitiva. Esto es generali-

zado y también mina la calidad de la gobernación y conduce a cierto trato brutal de algunas personas pobres a manos de otras casi igualmente pobres.

Afortunadamente, hay muchos cambios de políticas que mejorarían la situación, y en su mayor parte podrían hacerse en pequeños pasos.<sup>53</sup> El margen mayor para el cambio inmediato se encuentra en el campo de los donantes de ayuda, sobre todo en el momento actual en el que están prometiendo grandes aumentos de la ayuda otorgada a los países más pobres, la mayoría de los cuales son ya muy dependientes de la ayuda extranjera. Las pruebas del efecto de la alta ayuda extranjera en la calidad de la gobernación son ambiguas (sección III). Sin embargo, es irresponsable la provisión de grandes volúmenes de ayuda extranjera sin tomar algunas medidas para estimular la expansión de la capacidad (eficiente) para la creación de recaudación interna a largo plazo. Sería difícil que los donantes de la ayuda se encargaran colectivamente de ese cambio. Muchos de ellos apoyan los proyectos de reforma de la recaudación, pero colectivamente gastan muy poco dinero en esta actividad.<sup>54</sup> Ninguno hace declaraciones claras que relacionen la ayuda a los mejoramientos del desempeño de la recaudación interna. La mayoría prefiere destacar la necesidad de un mejoramiento en la administración del gasto público.

No se necesita ser un teórico de las conspiraciones para entender que este hincapié en el gasto, en lugar de la reforma de la recaudación, favorece los intereses institucionales de las propias dependencias donantes. Sobre todo en las situaciones en que muchos donantes ofrecen apoyo presupuestario general, a los administradores de las dependencias de ayuda les preocupa que los escándalos de corrupción en los países receptores de la ayuda minen el apoyo político para los programas de ayuda dentro de esos países. La concentración de sus recursos en el escrutinio de los gastos públicos en los paí-

<sup>53</sup> Los problemas tratados en este párrafo se analizan con mayor detalle en Fjeldstad y Moore (2006), en el que formulamos algunas críticas contra las políticas tradicionales de la reforma fiscal desde una perspectiva de la gobernación.

<sup>54</sup> Ben Dickinson, del Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE, ha calculado recientemente que, en 2004, los donantes de la ayuda extranjera oficial, excluido el FMI, gastaron 6.6 mil millones de dólares para mejorar la administración gubernamental, la política económica y la administración financiera del sector público, y que sólo 2.7% de esta suma se destinó a proyectos que tenían un componente de tributación (Ben Dickinson, comunicación privada).

ses receptores es un procedimiento para disminuir este riesgo. Un hincapié en la generación de recaudación no tiene esos beneficios colaterales, y en efecto podría suscitar preguntas incómodas, escépticas, acerca de la necesidad de ayuda extranjera a largo plazo. Igualmente, a pesar de los esfuerzos de algunas organizaciones intergubernamentales, los donantes de la ayuda extranjera han tenido éxito hasta ahora en mantener fuera de los programas políticos el hecho de que la ayuda que fluye hacia los países en desarrollo disfruta exactamente de las exenciones fiscales que critican el FMI y los especialistas fiscales. Si los donantes confían en los gobiernos receptores lo suficiente para otorgarles un apoyo presupuestario general, ¿por qué no sugieren que se cancelen las exenciones fiscales para sus programas de ayuda? Esto no cambiaría la cantidad de dinero destinada al receptor, pero ayudaría a desarrollar el aparato local para la recaudación de impuestos y sería un ejemplo excelente de que se practica lo que se predica.<sup>55</sup>

Muchos administradores de impuestos de alta jerarquía en los países en desarrollo creen tener una misión profesional de liberar a sus países de la humillación y la dependencia. Los impuestos al valor agregado (IVA), que se aplican ahora en la mayoría de los países, son buenos instrumentos para obtener una recaudación mayor con justicia.<sup>56</sup> Varias otras reformas recientes proporcionan la base para realizar los cambios de políticas y prácticas requeridos para que la tributación pueda contribuir con mayor eficacia a la calidad de la gobernación. Estimulados en parte por la creciente influencia de las asociaciones internacionales de administradores de impuestos y profesiones relacionadas, muchos administradores de impuestos se han reorganizando y reorientado para ser más eficaces y más benévulos hacia los usuarios, por lo menos en cuanto a los contribuyentes más grandes. Las autoridades recaudadoras autónomas que se han establecido en muchos países, como muchas organizaciones si-

<sup>55</sup> El argumento en favor de eliminar algunas de las exenciones fiscales para la ayuda extranjera ha sido formulado en detalle recientemente por el International Tax Dialogue (2006).

<sup>56</sup> El IVA aún es muy controversial, debido en parte a que generalmente se cree que es regresivo. Sin embargo, la aplicación del IVA es tan parcial en muchos países pobres que los datos sugieren que no hay ningún efecto regresivo general en los países (Gemmell y Morrissey, 2005). Un IVA más completo y mejor administrado puede ser no regresivo mediante una tasa de cero (o una tasa baja) para los bienes de consumo que representan una alta porción de los presupuestos de los pobres.



milares, no han respondido a las expectativas originales, demasiado infladas. Sin embargo, han contribuido por lo general a la creación de sistemas de recaudación más eficaces. Ha sido debido a la ortodoxia, durante algún tiempo, que la política fiscal debiera centrarse en la ampliación de la red tributaria, ya sea disminuyendo el número y la diversidad de las exenciones o extendiendo el registro a un conjunto más amplio de empresas e individuos contribuyentes. Más generalmente, existe ya un considerable consenso global entre los expertos acerca de la administración y la política fiscal posible y deseable.

No hay grandes guerras intelectuales u organizacionales que deban librarse y ganarse antes de que los gobiernos y los donantes de la ayuda extranjera estén en posibilidad de cambiar las políticas fiscales para mejorar la gobernación: abolir algunos impuestos, sustituirlos con otros más modernos y eficaces que puedan cobrarse menos coercitivamente; emplear técnicas ampliamente conocidas para tornar menos coercitivo el pago de impuestos, y encontrar fuentes nacionales de la recaudación para sustituir la ayuda extranjera a largo plazo.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acharya, A., *et al* (2006), "Proliferation and Fragmentation: Transactions Costs and the Value of Aid", *Journal of Development Studies*, vol. 42, número 1, pp. 1-21.
- Banco Mundial (1997), *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, Nueva York, Oxford University Press.
- , "Introducing a Value Added Tax: Lessons from Ghana", *PREM Notes*, núm. 61, Washington.
- (2004), *World Development Report 2004, Making Services Work for Poor People*, Washington.
- (2006), *Doing Business 2007: How to Reform*, Washington.
- Bates, R. (1977), *Markets and States in Tropical Africa. The Political Basis of Agricultural Policies*, Berkeley, University of California Press.
- (1993), "'Urban Bias': A Fresh Look", A. Varshney (comp.), *Beyond Urban Bias*, Londres, Frank Cass.
- Baunsgaard, T., y M. Keen (2005), "Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization", Working Paper, núm. WP/05/112, Washington, FMI.
- Bergman, M. S. (2003), "Tax Reforms and Tax Compliance: The Divergent Paths of Chile and Argentina", *Journal of Latin American Studies*, vol. 35, núm. 3, pp. 593-624.

- Bernstein, T. P., y X. Lu (2003), *Taxation without Representation in Contemporary China*, Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press.
- Blundo, G. (2006), "Dealing with the Local State: The Informal Privatization of Street-Level Bureaucracies in Senegal", *Development and Change*, vol. 37, núm. 4, pp. 799-819.
- Braddick, M. J. (1996), *The Nerves of State. Taxation and the Financing of the English State, 1588-1714*, Manchester y Nueva York, Manchester University Press.
- Brautigam, D. (1991), "Governance and Economy: A Review", Policy Research Working Papers, núm. WPS 815, Banco Mundial.
- , y S. Knack (2004), "Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 52, núm. 2, pp. 255-286.
- Brewer, J. (1989), *The Sinews of Power. War, Money and the English State, 1688-1783*, Londres, Unwin Hyman, 1989.
- Chaudhry, K. A. (1989), "The Price of Wealth: Business and State in Labor Remittance and Oil Economies", *International Organization*, vol. 43, núm. 1, pp. 101-145.
- (1997), *The Price of Wealth: Economies and Institutions in the Middle East*, Ítaca y Londres, Cornell University Press.
- Cheibub, J. A. (1998), "Political Regimes and the Extractive Capacity of Governments: Taxation in Democracies and Dictatorships", *World Politics*, vol. 50, núm. 3, pp. 349-376.
- Collier, P., y A. Hoeffler (2005), *Democracy and Natural Resource Rents*, Universidad de Oxford.
- (2006), "Is Aid Oil? An Analysis of Whether Africa Can Absorb More Aid", *World Development*, vol. 34, núm. 9, pp. 1482-1497.
- Daunton, M. (2001), *Trusting Leviathan, The Politics of Taxation in Britain 1799-1914*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Departamento de Desarrollo Internacional (2006), *Eliminating World Poverty. Making Governance Work for the Poor*, Londres.
- Diamond, L. (1992), "Economic Development and Democracy Reconsidered", *American Behavioral Scientist*, vol. 35, núm. 4/5, pp. 450-499.
- Dosser, D. (1981), "The Value Added Tax in the UK and the EEC", A. Peacock y F. Forte (comps.), *The Political Economy of Taxation*, Oxford, Basil Blackwell.
- Easter, G. M. (2002), "The Politics of Revenue Extraction in Post-Communist States: Poland and Russia Compared", *Politics and Society*, vol. 30, núm. 4, pp. 599-627.
- Ebrill, L., et al (2002), "The Allure of the Value-Added Tax", *Finance and Development*, vol. 39, núm. 2.
- Ertman, T. (1997), *Birth of the Leviathan. Building States and Regimes in Mediaeval and Early Modern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Fauvelle-Aymar, C. (1999), "The Political and Tax Capacity of Government in Developing Countries", *Kyklos*, vol. 52, núm. 3, pp. 391-413.
- Ferguson, N. (2001), *The Cash Nexus. Money and Power in the Modern World 1700-2000*, Londres, Allen Lane, The Penguin Press.
- Fjeldstad, O. H. (2001), "Local Government Tax Enforcement in Tanzania", *Journal of Modern African Studies*, vol. 39, núm. 2, pp. 289-306.
- , y J. Semboja (2001), "Why People Pay Taxes: The Case of the Development Levy in Tanzania", *World Development*, vol. 29, núm. 12, pp. 2059-2074.
- , y M. Moore (2006), *Tax Reform and State Building in a Globalized World IDS*, Universidad de Sussex.
- Gemmell, N., y O. Morrissey (2005), "Distribution and Poverty Impacts of Tax Structure Reform in Developing Countries: How Little We Know", *Development Policy Review*, vol. 23, núm. 2, pp. 131-144.
- Gervasoni, C. (2006), "A Rentier Theory of Subnational Authoritarian Enclaves: The Politically Regressive Effects of Progressive Federal Revenue Distribution", ensayo presentado en la reunión anual de la Asociación Americana de Politología, Filadelfia.
- Gloppen, S., y L. Rakner (2002), "Accountability Through Tax Reform? Reflections from Sub-Saharan Africa", *IDS Bulletin*, vol. 33, núm. 3, pp. 30-40.
- Goldscheid, R. (1925), "A Sociological Approach to Problems of Public Finance", R. A. Musgrave y A. T. Peacock (comps.) *Classics in the Theory of Public Finance*, Londres y Nueva York, Macmillan (primera publicación en Tubinga en 1925).
- Guyer, J. I. (1992), "Representation Without Taxation: An Essay on Democracy in Rural Nigeria, 1952-1990", *African Studies Review*, vol. 35, núm. 1, pp. 41-80.
- Heo, U., y A. C. Tan (2001), "Democracy and Economic Growth: A Causal Analysis", *Comparative Politics*, vol. 33, núm. 4, pp. 463-474.
- Hlophe, D., y S. Friedman (2002), "And Their Hearts and Minds Will Follow? Tax Collection, Authority and Legitimacy in Democratic South Africa", *IDS Bulletin*, vol. 33, núm. 3, pp. 67-76.
- Hoffman, B. D., y C. C. Gibson (2006), "Mobility and the Political Economy of Taxation in Tanzania", ensayo presentado en la reunión anual de la Asociación Americana de Politología, Filadelfia.
- Huntington, S. P. (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman y Londres, University of Oklahoma Press.
- International Tax Dialogue (2006), *Tax Treatment of Donor-Financed Projects*. A Discussion Paper preparado por el International Tax Dialogue, París, OECD Development Assistance Committee.
- Jairaj, A. (2005), "The Political Economy of Commodity Taxation in Tamil Nadu", tesis de maestría, Queen Elizabeth House, Universidad de Oxford.
- Juul, K. (2006), "Decentralization, Local Taxation and Citizenship in Senegal", *Development and Change*, vol. 37, núm. 4, pp. 821-846.

- Karl, T. L. (1997), *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States*, Berkeley, Los Ángeles y Londres, California University Press.
- Landa, D., y E. B. Kapstein (2001), "Review Article: Inequality, Growth, and Democracy", *World Politics*, vol. 53, núm. 1, pp. 264-296.
- Levi, M. (1997), *Consent, Dissent, and Patriotism*, Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press.
- Lipton, M. (1977), *Why Poor People Stay Poor?*, Urban Bias in World Development.
- Londregan, J. B., y K. T. Poole (1996), "Does High Income Promote Democracy?", *World Politics*, vol. 49, núm. 1, pp. 1-30.
- Luciani, G. (1994), "The Oil Rent, the Fiscal Crisis of the State and Democratization", G. Salame (comp.), *Democracy Without Democrats? The Renewal of Politics in the Arab World*, Londres y Nueva York, I. B. Tauris.
- Mahdavy, H. (1970), "The Patterns and Problems of Economic Development in Rentier States: The Case of Iran", M. A. Cook (comp.), *Studies in the Economic History of the Middle East from the Rise of Islam to the Present Day*, Londres: Oxford University Press.
- Mahon, J. E. (2004), "Causes of Tax Reform in Latin America, 1977-95", *Latin American Research Review*, vol. 39, núm. 1, pp. 3-30.
- (2006), "Revenue and Regimes", Washington, Williams College, mimeografiado.
- Mann, M. (1993), *The Sources of Social Power*, vol. 2: *The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*, Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press.
- Moodon, W. E. (1992), *On Internal War. American and Soviet Approaches to Third World Clients and Insurgents*, Durham y Londres, Duke University Press.
- Moore, M. (1993), "Economic Structure and the Politics of Sectoral Bias", *Journal of Development Studies*, vol. 29, núm. 4, pp. 79-128.
- (1998), "Death without Taxes: Democracy, State Capacity, and Aid Dependence in the Fourth World", M. Robinson y G. White (comps.), *The Democratic Developmental State: Politics and Institutional Design*, Oxford, Oxford University Press.
- (2003), "Arguing the Politics of Inclusion", P. Houtzager y M. Moore (comps.), *Changing Paths: International Development and the New Politics of Inclusion*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- (2004), "The Development of Political Underdevelopment", G. Harrison, (comp.), *Global Encounters: IPE, Development and Global Governance*, Londres, Palgrave Macmillan.
- (2006), "Between Coercion and Contract: Competing Narratives around Taxation and Governance", IDS, University of Sussex, mimeografiado.
- Moss, T., et al (2006), "An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa", *Ensayo de Trabajo*, núm. 74, Washington, Center for Global Development.

- Mostajo, R. (2004), *Prospects for an Integral Tax Reform with Equity: Towards a Fiscal Covenant for Peru*, Lima, DFID.
- Piancastelli, M. (2001), "Measuring the Tax Effort of Developed and Developing Countries. Cross-Country Panel Data Analysis -1985/1995", Ensayo para Discusión, núm. 818, Río de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Price Waterhouse Coopers y el Banco Mundial (2006), *Paying Taxes. The Global Picture*, Washington, Banco Mundial.
- Prud'homme, R. (1992), "Informal Local Taxation in Developing Countries", *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 10, pp. 1-17.
- Przeworski, A., *et al* (1996), "What Makes Democracies Endure?", *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 1, pp. 39-55.
- Remmer, K. L. (2004), "Does Foreign Aid Promote the Expansion of Government?", *American Journal of Political Science*, vol. 48, núm. 1, pp. 77-92.
- República de China (1982), *Taiwan Statistical Data Book*, Taipei, Council of Economic Planning and Development.
- Rosenthal, J. L. (1998), "The Political Economy of Absolutism Reconsidered", R. H., Bates *et al* (comps.), *Analytic Narratives*, Princeton, Princeton University Press.
- Ross, M. L. (1999), "The Political Economy of the Resource Curse", *World Politics*, vol. 51, núm. 1, pp. 297-322.
- (2001), "Does Oil Hurt Democracy?", *World Politics*, vol. 53, núm. 3, páginas 325-361.
- (2004), "Does Taxation Lead to Representation?", *British Journal of Political Science*, vol. 34, núm. 2, pp. 229-249.
- Rosser, A. (2006), "The Political Economy of the Resource Curse: A Literature Survey", Ensayo de Trabajo, núm. 268, Brighton, Institute of Development Studies.
- Schedler, A. (1999), "Conceptualizing Accountability", A. Schedler *et al* (comps.), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Boulder y Londres, Lynne Rienner.
- Schumpeter, J. A. (1918/1991), "The Crisis of the Tax State", R. A. Swedberg y Joseph A. Schumpeter (comps.), *The Economics and Sociology of Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.
- Skocpol, T. (1992), *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge y Londres, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Smith, L. (2003), "The Power of Politics. The Performance of the South African Revenue Service and Some of Its Implications", *Policy: Issues and Actors*, vol. 16, núm. 2, Joanesburgo, Centre for Policy Studies.
- Stotsky, J. G., y A. WoldeMariam (1997), "Tax Effort in Sub-Saharan Africa", Ensayo de Trabajo, núm. WP/97/107, Washington, Fondo Monetario Internacional.

- Tilly, C. (1992), *Coercion, Capital and European States, AD 990-1992*, Cambridge y Oxford, Blackwell.
- Vandewalle, D. (1998), *Libya Since Independence. Oil and State-Building*, Ítaca y Londres, Cornell University Press.
- Winters, J. A. (1996), *Power in Motion. Capital and the Indonesian State*, Ítaca y Londres, Cornell University Press.