

Deborah BRAÜTIGAM, Odd-Helge FJELDSTAD y Mick MOORE (eds.), *Taxation and State-Building in Developing Countries. Capacity and Consent*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, 294 pp.

Los impuestos son una obligación que no implica una contraparte inmediata, ni mucho menos proporcional, por parte del Estado. La recaudación impositiva requiere, entonces, de un acuerdo mínimo entre sociedad y Estado, donde se negocien –implícita o explícitamente– derechos y deberes. En la medida que ambas partes cumplan sus obligaciones, las probabilidades de alcanzar acuerdos más amplios es mayor. En el caso estatal, el potencial de cumplimiento de éstos se halla determinado por la cantidad de recursos efectivos con los que disponga. El análisis de los impuestos constituye, por tanto, un interesante instrumento para comprender el “contrato social” existente entre una sociedad y el Estado y las posibilidades que éste tiene para consolidarlo.

La fiscalidad ha sido sistemáticamente utilizada para entender la construcción y legitimación de los Estados europeos más avanzados. En el caso de los denominados países subdesarrollados, existen indudablemente algunos avances por parte de los investigadores. Sin embargo, es muy difícil encontrar una obra tan *global* como *Taxation and State-Building in Developing Countries. Capacity and Consent*. Global en el sentido de la considerable diversidad de escenarios estudiados: experiencias históricas y otras más actuales en África, América Latina, Asia, e, incluso, la periferia europea. Esta multiplicidad permite, a su vez, un mayor grado de reflexión que facilita repensar conceptos o patrones prestados de la experiencia europea que no necesariamente se ajustan al mundo subdesarrollado. Remarca también el peso de la historia en estos países, pero evita a su vez cualquier fatalismo: saber tomar decisiones es también importante.

El primer capítulo de la obra reinterpreta los aportes surgidos de la experiencia de los países más desarrollados y los enriquece con evidencia de economías menos avanzadas. Deborah Braütigam (“Introduction: Taxation and state-building in developing countries”) propone una serie de nociones básicas que no deberían ser ignoradas. No se puede obviar que la construcción estatal en la Europa del siglo XVIII o del XIX se basó en incentivos diferentes a los que impulsan a los Estados subdesarrollados actualmente. Igualmente, se debería incidir en la especificidad de cada caso: la experiencia histórica, como también la posición en la economía mundo, importan. La autora remarca también la necesidad de entender la organización de la sociedad en sí misma y, particularmente, los equilibrios en el espacio local.

El segundo capítulo contrasta también la teoría europea con la experiencia de los países subdesarrollados. Mick Moore (“Between coercion and contract: competing narratives on taxation and governance”) discute en torno a la hipótesis histórica europea de un

círculo virtuoso entre imposición y construcción institucional. El autor no niega esta posibilidad para el mundo subdesarrollado actual. Resalta, no obstante, la necesidad de tomar particular atención en algunas peculiaridades: la actual mayor complejidad estatal, la menor estabilidad política, el impacto contradictorio de la modernización económica y la novedad de las rentas derivadas de la explotación de recursos naturales.

Con el tercer capítulo comienzan los diversos estudios de caso. Gerald Easter (“Capacity, consent and tax collection in post-communist states”) analiza la reconstrucción estatal en los países comunistas: estudia la reconfiguración del sistema impositivo en Polonia y Rusia, como casos representativos de los Estados del Este Europeo y los ex Estados de la Unión Soviética, respectivamente. El autor identifica una divergencia entre estos dos bloques, siendo los primeros más exitosos en la consolidación de mayores capacidades estatales y de alcanzar acuerdos consensuados con la sociedad. El elemento explicativo es la adopción de diferentes soluciones políticas en momentos coyunturales claves. Luego, debido al carácter incremental y de pugna del proceso de construcción estatal, las discrepancias tendieron a acentuarse.

Los dos siguientes estudios de caso remarcan la relevancia de la agricultura y del poder local para entender la fiscalidad en el mundo subdesarrollado. Thomas Bernstein y Xiaobo Li (“Taxation and coercion in rural China”) identifican estrategias abusivas de recaudación tributaria en las comunidades agrícolas del centro y occidente del país en los últimos veinte años del siglo XX. Éstas serían resultado de las considerables exigencias del Estado central y las limitaciones tributarias que supone la preponderancia agrícola. Los autores demuestran que con el paso del tiempo las protestas se fueron generalizando y ampliando cada vez más. Las autoridades centrales reaccionaron, apresando instigadores, pero también eliminando diversos impuestos rurales, ampliando subsidios y algunos canales de participación política. Luego, Odd-Helge Fjeldstad y Ole Therkildsen (“Mass taxation and state-society relations in East Africa”) estudian la continuidad de los impuestos de capitación en Uganda y Tanzania a lo largo del siglo XX. Éstos fueron establecidos bajo el régimen colonial pero mantenidos durante la independencia. No obstante, durante el período de independencia las autoridades fueron incapaces de mantener la forma consistente y general de la coerción impositiva colonial. Así, los abusos se mantuvieron, pero su grado dependió exclusivamente de circunstancias específicas a nivel local. Los autores argumentan que fue recién en la década de 1990, una vez que se aceptó la competencia política, que el Estado Central buscó eliminar estas prácticas. Una de las conclusiones más importantes basadas en la experiencia europea remarca que la “negociación de impuestos” impulsó la democratización del sistema político. En el caso africano, pareciera entonces, la causalidad fue inversa.

Otros dos artículos presentan evidencia que alerta también sobre los límites de asumir antes que probar. Deborah Braütigam (“Contingent capacity: Export taxation and state-building in Mauritius”), con una perspectiva de muy largo plazo (1810-2000), cuestiona aquellos análisis que valoran *a priori* los impuestos a las exportaciones como una opción económica y políticamente deficiente. Remarca que, en el caso particular de Mauricio, estos impuestos posibilitaron la consolidación de la capacidad estatal y el estrechamiento del contrato social entre el Estado y la sociedad. La necesidad de analizar, y comprender, las particularidades de cada contexto se refuerzan en el estudio de Carmenza Gallo (“Tax bargaining and nitrate exports: Chile 1880-1930”). Estudiando el caso chileno, explora los determinantes que afectan el carácter de la negociación de impuestos en economías mine-

ras exportadoras. La autora identifica dos períodos en los que la imposición fue resultado más de una pugna entre el Estado y los productores mineros, pero también uno donde fue fruto de un amplio y constante proceso de negociación. Los elementos que explicarían esta evolución serían la variación en los recursos políticos del grupo tributario y la inestabilidad de los impuestos, determinada en los mercados mundiales.

En el octavo y décimo capítulos, los análisis se centran en procesos más actuales y generales de la fiscalidad en el mundo subdesarrollado. Amuradha Joshi y Joseph Ayce (“Associational taxation: A pathway into the informal sector”) identifican la posibilidad de una alternativa política y económica para recaudar impuestos en el creciente sector informal. Contrastando los casos de Ghana, Senegal y Perú, establecen algunos prerrequisitos: un Estado necesitado –pero no urgido– de recursos, la consolidación de asociaciones representativas en el sector informal y la existencia de canales institucionales de interacción entre ambos. Odd-Helge Fjeldstand y Mick Moore (“Tax reform and state-building in a globalised world”) indagan sobre los efectos que en términos de construcción estatal tuvo el proceso general de reforma fiscal a lo largo de la década de 1990. Los autores brindan una respuesta parcial y ambigua. No obstante, inciden en la necesidad de estudiar junto a los efectos en términos de presión o estructura tributarias, las mejoras en la administración y, sobre todo, los pactos surgidos entre el Estado y los contribuyentes.

Desde un punto de vista cronológico, llama la atención la introducción del noveno capítulo entre dos enfoques más contemporáneos. Analizando el caso chino entre 1913 y 1939, Julia Strauss (“Rethinking institutional capacity and tax regimes: The case of the Sino-Foreign Salt Inspectorate in Republican China”) resalta la importancia de los enfoques organizacionales y la necesidad de burocracias *a la* Weber. Ilustra su propuesta con el ejemplo histórico de una institución tributaria que caracteriza como eficaz y eficiente en términos de recaudación tributaria: el *Sino-Foreign Salt Inspectorate*. El éxito, a pesar de un contexto adverso, se explicaría por una estrategia de aislamiento de las presiones políticas y de demostración continua de objetivos alcanzados. Si bien provocativo, probablemente se trata del capítulo más restringido en términos de impacto investigativo: las evaluaciones económicas parecen insuficientes y el carácter restringido de los objetivos de la institución dificulta posibles generalizaciones.

Este último elemento, no obstante, debe ser considerado con cautela. Los diversos trabajos reseñados no constituyen desde ningún punto de vista nuevas verdades para el mundo subdesarrollado. Tanto desde la Economía, la Ciencia Política o la Historia, los estudiosos de la temática fiscal remarcan el carácter considerablemente particular de la fiscalidad de cada Estado. A lo largo del libro es posible identificar elementos en falta o escasamente profundizados. En términos generales, por ejemplo, se podrían introducir series fiscales, complementar el análisis con el estudio del gasto público o introducir evaluaciones económicas un tanto más profundas. Pero el objetivo central del libro no son las lecciones, las recetas generalizables; son las preguntas, la necesidad de identificar elementos claves que expliquen la particularidad de los sistemas fiscales en los países en vías de desarrollo, lo que importa. En el camino de dejar de depender de conceptos o historias prestadas de la fiscalidad europea, el libro supone un avance considerable.