

Reorientación del debate fiscal

Economía política y regímenes tributarios en América Latina

Philip Fehling y Hans-Jürgen Burchardt

■ Doi: 10.54871/ca24pt81

Introducción

La desigualdad va en aumento a escala mundial. Si la pandemia de COVID-19 la agravó considerablemente, las turbulencias económicas resultantes de la guerra de Rusia contra Ucrania la exacerbarán aún más. El número de multimillonarios y su riqueza se incrementó sustancialmente durante la pandemia debido a las enormes cantidades de dinero público utilizadas para apuntalar los precios de los activos financieros y a los beneficios obtenidos por las empresas farmacéuticas. Su riqueza ha crecido más desde 2020 de lo que lo había hecho en los 14 años anteriores. Al tiempo que esto ocurría, innumerables personas morían no solo de COVID-19, sino también debido a la desigualdad extrema ya existente, que agudizó el impacto de la pandemia y acrecentó la tasa de mortalidad en muchos países (OXFAM, 2022). Con anterioridad a la crisis del coronavirus, en Estados Unidos se estimaba que el 1 % más acaudalado de

la población acaparaba el 40 % de la riqueza total en 2016, frente al 25-30 % en la década del ochenta. Tomando conjuntamente a China, Europa y Estados Unidos, se estima que este porcentaje es del 33 % en la actualidad, mientras que el 75 % de la población más pobre comparte tan solo un 10 % aproximadamente de la riqueza total. Es probable que la brecha real sea mucho mayor si se tiene en cuenta la riqueza en el exterior (*offshore*), que en las sociedades latinoamericanas y asiáticas (Zucman, 2019) representa la mayor parte. En la dramática situación de crisis sanitaria, económica y social, incluso instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial reclamaron un aumento de los impuestos a los más ricos para financiar los costes de la pandemia (Amaglobeli, Gaspar y Mauro, 2021; Sánchez-Páramo et al., 2021). Además, los esfuerzos por introducir –a escala global– un impuesto mínimo de sociedades están cobrando un nuevo impulso.

Sin embargo, el llamamiento a una fiscalidad mundial eficaz y a la movilización progresiva de recursos no es algo nuevo. La riqueza en el exterior, la evasión fiscal y las consecuencias perjudiciales de la competencia fiscal han sido temas centrales de una agenda fiscal mundial perseguida por la OCDE, los gobiernos nacionales y las iniciativas del G20 mucho antes de la pandemia actual. Esto ha dado lugar a una serie de acuerdos bilaterales y multilaterales sobre intercambio de información, debates sobre normas fiscales internacionales y esfuerzos para consolidar la normativa contra los paraísos fiscales. Sin embargo, los resultados de tales debates e iniciativas han sido, hasta ahora, escasos. Las empresas y los activos privados siguen eludiendo el régimen tributario completo, mientras que el impuesto sobre la renta de las personas físicas grava esencialmente los sueldos y salarios más que las rentas de capital. Esto ha dado lugar a políticas de austeridad y crecientes disparidades económicas a nivel nacional e internacional, que suponen una grave amenaza para la estabilidad macroeconómica y la cohesión social, pues aumentan la desigualdad social y ponen en peligro la

estabilidad política. En vista de esta realidad desilusionante, convendría replantearnos a fondo cómo abordar las condiciones para establecer una fiscalidad progresiva eficaz y capaz de movilizar nuevos recursos financieros para el desarrollo.

La investigación ha trazado tendencias importantes en la fiscalidad mundial y ha identificado diversas trabas para la movilización progresiva de recursos, como la llamada “race-to-the-bottom” (Avi-Yonah, 2000; Tanzi, Villela y Barreix, 2008) o las dificultades específicas de los países en desarrollo para establecer una fiscalidad suficiente (Ahmad y Stern, 1991; Boskin y McLure, 1990) y progresiva (Corbacho, Fretes Cibils y Lora, 2013; Fondo Monetario Internacional [FMI], 2012). Sin embargo, el asesoramiento normativo y las agendas (regionales) de política fiscal derivadas de esta investigación, de carácter más bien técnico y económico, han tenido un impacto limitado en la obtención de recursos fiscales adicionales y en la reducción de las desigualdades. Por ello, un número creciente de estudios ha reintroducido la cuestión del poder y la política en el debate sobre la fiscalidad progresiva, teniendo en cuenta las relaciones específicas sociales, económicas y políticas de poder, especialmente en los países en desarrollo (véase Atria, Groll y Valdés, 2018; Brautigam, Fjeldstad y Moore, 2008; Hujo, 2020; Flores-Macas, 2019a; Moore, Prichard y Fjeldstad, 2018).

Este libro aporta una contribución a la agenda más general, tanto para reconsiderar una mayor integración de la fiscalidad en las relaciones entre el Estado, la sociedad y la economía, como para desarrollar nuevas perspectivas sobre las maniobras políticas (espacio de políticas) para actores políticos cruciales. Esta integración se aborda desde el concepto de regímenes tributarios que comprende el nexo fiscal entre el Estado, la sociedad y la economía. Los regímenes tributarios dan forma tanto a la relación entre sistemas tributarios y desigualdad como a los obstáculos políticos frente a la movilización progresiva de recursos.

El libro se centra en América Latina. Este subcontinente es una región en la que estos problemas están especialmente exacerbados

debido a la estrecha interrelación entre regímenes fiscales y desigualdad. América Latina sigue siendo la región con mayor desigualdad del mundo y la baja tributación sigue siendo una característica principal en la mayoría de las economías. Las reformas tributarias recientes han hecho poco por reducir la desigualdad de ingresos, cambiar las bajas tasas efectivas de impuestos para las rentas más altas, combatir la evasión fiscal y fortalecer la tributación de la riqueza (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2021; CEPAL y OXFAM, 2016; Cornia, Gómez-Sabaini y Martorano, 2011). El 10 % de las rentas más altas de América Latina tributa un promedio del 5 % sobre sus ingresos (Amarante y Jiménez, 2016, p. 62 y ss.; CEPAL y OXFAM, 2016) y las pérdidas de recaudación por evasión fiscal equivalen al 6,3 % del PIB, principalmente debido a la evasión de impuestos sobre ingresos y beneficios (CEPAL, 2019, p. 37). Aunque en algunos países la riqueza extraterritorial representa el 60 % del PIB, apenas existen impuestos sobre el patrimonio (Alstadsæter, Johannesen y Zucman, 2018). Al mismo tiempo, la región ha sido un lugar predilecto para las misiones fiscales internacionales y las agendas fiscales globales (cf. Corbacho, Fretes Cibils y Lora, 2013; Lledó, Schneider y Moore, 2004, p. 21 y ss.; Organización de Cooperación y Desarrollo Económico [OCDE], 2021) sin que ello haya producido cambios fundamentales en los patrones de reparto de la carga tributaria.

Este libro argumenta que una de las razones del fracaso de las agendas fiscales globales es que pasan por alto realidades regionales específicas, en particular en el Sur Global, y que son aplicadas por instituciones y organizaciones financieras internacionales. Tomando como base la economía política de los regímenes tributarios de América Latina, en este libro se consideran las condiciones sociales, políticas y económicas necesarias y específicas de la fiscalidad. En América Latina, estas condiciones se caracterizan no solo por las desigualdades sociales (extremas), sino también por el predominio económico de los sectores de materias primas.

La integración económica de América Latina en la economía global ha sido considerada en investigaciones recientes como un problema de dependencia de una sola fuente de ingresos, que deja a las finanzas públicas expuestas a la volatilidad de los precios de los mercados mundiales (Flores-Macías, 2019b; Gómez Sabaini, Kacef y Morán, 2018; Gómez Sabaini y Morán, 2017; Monaldi, 2019). También ha causado un bloqueo histórico de incentivos financieros y políticos destinados a lograr una voluntad política para crear instituciones fiscales sólidas y promover demandas y reformas fiscales contra sectores influyentes (Centeno, 2002; Centeno y Ferraro, 2013; Dunning, 2008; Saylor, 2014, 2018). Sin embargo, las implicaciones político-económicas de la dependencia de recursos naturales para las relaciones fiscales en América Latina requieren un examen más atento. Muchas agencias tributarias de la región se encuentran actualmente entre las más modernas del mundo (Flores-Macías, 2019c, p. 244; cf. Baer, 2006), por lo que la baja tributación directa en varios países es más una consecuencia de la política y de la economía política que de la capacidad administrativa. Además, la creencia común de que sería conveniente gravar otras fuentes económicas, como ingresos y ganancias, para poner en marcha procesos de desarrollo y generar ingresos más estables y progresivos pasa por alto el hecho de que apenas existe un dinamismo económico independiente fuera de los sectores exportadores de recursos naturales (véase Bértola, 2016, p. 260; Ocampo, 2017, p. 64 y ss.). Por otra parte, en este contexto el Estado aparece como un actor central que canaliza, en gran medida, los excedentes económicos de los sectores de materias primas a otros sectores. Esta dimensión asignativa de la fiscalidad ha sido hasta ahora ampliamente ignorada por la literatura sobre economía política, centrada en las dimensiones distributivas de la fiscalidad (cf. Haffert y Mertens, 2019).

El libro retoma estas cuestiones menos estudiadas y plantea los regímenes tributarios desde una perspectiva de la economía política centrándose en dos áreas que requieren ser investigadas más a

fondo debido a su importancia para el reparto de la carga fiscal: en primer lugar, un examen detallado de las implicaciones para la política tributaria de los sectores de materias primas dominantes en la región y, en segundo lugar, el intenso debate sobre la dimensión asignativa de la política fiscal y tributaria. Ambas áreas están estrechamente relacionadas, ya que las exportaciones de recursos naturales proporcionan un excedente económico abundante que puede ser canalizado hacia otros sectores económicos por medio de la fiscalidad y de otros instrumentos de asignación, lo cual conduce a desigualdades de carácter horizontal (sectoriales) más que vertical (de clase). Este enfoque pretende investigar la relación específica entre Estado, fiscalidad y sociedad en América Latina, aportando así nuevas perspectivas sobre las configuraciones distributivas de los regímenes tributarios y sobre la economía política.

Siguiendo este enfoque, los diversos estudios de caso sobre países individuales, así como los estudios comparativos que aparecen en el libro abordan diferentes temas centrales de fiscalidad que responden a los dos ejes analíticos. Estos estudios permiten comprender cómo se relacionan los distintos sectores de materias primas con el sistema tributario general de un país, cómo la abundancia de recursos naturales determina las expectativas de apropiar recursos económicos a través del Estado y sus estrategias de desarrollo, cómo los distintos actores se adaptan a estas estrategias y estructuras, y cómo afecta esto a la distribución de la carga tributaria. De este modo, el libro revela la economía política subyacente a las pautas de tributación y de desigualdad, y explica las perspectivas y oportunidades para una fiscalidad progresiva.

Este capítulo introductorio sirve como punto de partida temático al debate. En él se examinan las corrientes de investigación sobre el tema y se señala la opacidad a la que se enfrenta la investigación actual.

Desafíos para la movilización (progresiva) de recursos fiscales

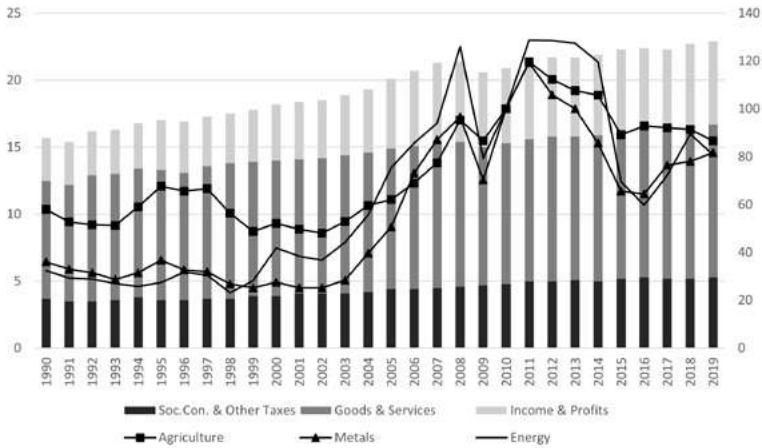
Los regímenes tributarios latinoamericanos han experimentado cambios significativos en los paradigmas de finanzas públicas: desde el énfasis keynesiano en la redistribución y el desarrollo industrial hasta el paradigma neoliberal de eficiencia y neutralidad, volviendo de nuevo al énfasis en su función redistributiva en la era posneoliberal de los gobiernos de izquierdas y progresistas (conocida como la marea rosa latinoamericana). La presión tributaria ha aumentado significativamente entre la década del sesenta y la actualidad (cf. Atria, Groll y Valdés, 2018, p. 4) y los principales instrumentos fiscales han cambiado de forma considerable, destacándose un reciente énfasis en los instrumentos de imposición directa. Sin embargo, esto no ha provocado un cambio significativo en la distribución de la carga tributaria. Los impuestos indirectos, como los aranceles en el pasado y los impuestos sobre el consumo en el presente, representan la mayor parte de los ingresos fiscales, mientras que la tasa efectiva de impuestos para el 10 % más rico permanece baja y los sistemas tributarios prácticamente no tienen ningún impacto en la distribución de los ingresos o tienen un impacto más bien negativo (Flores-Macías, 2019a, p. 10 y ss.; Goñi, Lopez y Serven, 2011).

Con la crisis de la deuda surgida en la década del ochenta y que se prolongó durante la década del noventa, bajo la presión de las instituciones financieras internacionales (especialmente el FMI), la tendencia mundial hacia una reestructuración de los sistemas tributarios acorde con la economía del lado de la oferta se consolidó también en América Latina (Mahon Jr., 2004). A fin de movilizar recursos suficientes para un presupuesto estatal equilibrado, los paquetes de reformas se orientaron a ampliar y profundizar la imposición sobre el consumo para lograr una financiación pública eficaz y prescindieron en gran medida de los instrumentos de tributación progresiva. Hasta el cambio de milenio, los resultados de

estas reformas tributarias regresivas variaron. En algunos países, se lograron aumentos significativos de la carga tributaria mediante una ampliación de los impuestos sobre el consumo, como ocurrió especialmente en Argentina (estadísticas de la OCDE). En otros países, los obstáculos políticos impidieron un aumento sustancial de la carga tributaria, como ocurrió en México (Martínez-Vázquez, 2001) y Guatemala (Schneider, 2012), donde las élites políticas y económicas se negaron a aumentar la carga fiscal general. En consecuencia, la reestructuración de los sistemas tributarios tampoco logró generar una base de financiación suficiente.

A finales de la década del noventa, los sistemas tributarios alcanzaron sus límites en términos de movilización de ingresos y los gobiernos temían de nuevo caer en una grave crisis de pagos e ingresos. Los sistemas fiscales empezaron entonces a amenazar el consumo e incluso a suprimirlo. Además, adolecían de una excesiva simplificación normativa que favorecía la evasión fiscal y las lagunas fiscales, especialmente en el ámbito de la imposición directa y, al final, los ingresos públicos terminaron por disminuir (Shome, 1999). Ya no era posible movilizar recursos adicionales aumentando los impuestos sobre el consumo. Nuevos problemas presupuestarios y las crecientes presiones sociales (sobre el gasto) obligaron a los gobiernos a recurrir a nuevos instrumentos fiscales y a ampliar los impuestos sobre la renta y sobre las sociedades mediante la eliminación de exenciones fiscales y la implementación de nuevas estrategias de imposición mínima sobre los ingresos brutos (véase González, 2009). De esta manera, se logró un aumento moderado de los ingresos procedentes de impuestos directos.

Gráfico 1.1. Estructura tributaria latinoamericana como porcentaje del PIB e índices de precios de los principales bienes primarios de exportación por año, 1990-2019



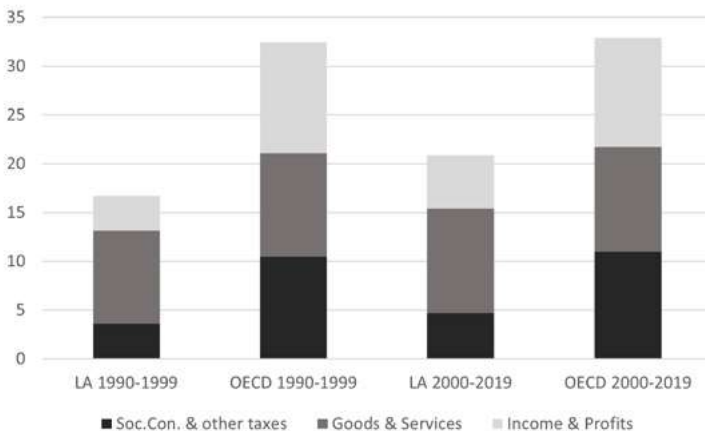
Fuente: cálculo del autor basado en estadísticas de la OCDE para el nivel impositivo, ALC 27; CEPAL para los precios de los productos básicos.

Fue en el contexto del vigoroso crecimiento económico sin precedentes, que tuvo lugar tras el *commodity boom* después de 2002 cuando se produjo un incremento notable de los ingresos tributarios procedentes de la renta y los beneficios, lo cual hizo que los sistemas tributarios de la región fueran marginalmente más progresivos (cf. Martorano, 2018) (gráfico 1.1).¹ Esto se debió principalmente a un fuerte aumento de los precios en el mercado mundial de las exportaciones de recursos naturales (renovables y no renovables) y a un mayor acceso del Estado a las rentas de las materias primas (cf. Gómez Sabaini, Jiménez y Martner Fanta, 2017; Manzano, Powell y Navajas, 2018; Monaldi, 2019; Flores-Macías, 2019c). Como consecuencia de ello, en países ricos en gas

¹ Esto se explica en parte por el efecto específico de bonanza fiscal del crecimiento inducido por el sector de las materias primas. “[H]igh natural rents tend to boost income taxes rather than consumption taxes” (Castañeda Rodríguez, 2018, p. 4).

y petróleo, como Bolivia y Ecuador, los ingresos públicos casi se duplicaron entre 2000 y 2013 (incluido el sector de la Seguridad Social). En comparación con el promedio de América Latina, los ingresos tributarios aumentaron un 23,5 % entre 2000 y 2019 llegando a una carga tributaria total del 23 % del PIB. Sin embargo, esto apenas cambió la estructura regresiva básica de los sistemas tributarios regionales y aún está lejos de alcanzar la carga tributaria media de la OCDE (gráfico 1.2). Los sistemas tributarios de América Latina se siguen caracterizando por el predominio de los impuestos sobre el consumo, lo cual contribuye a (re)producir las desigualdades existentes y limita la expansión progresiva de las finanzas públicas.

Gráfico 1.2. Carga tributaria y estructura tributaria de América Latina y la OCDE como porcentaje del PIB, 1990-2019



Fuente: cálculo del autor basado en estadísticas de la OCDE, LAC 27.

Existen diferencias significativas entre los países de la región en cuanto a los ingresos tributarios totales como porcentaje del PIB (carga tributaria total) y las tasas impositivas (tabla 1.1). Mientras que en Argentina y Brasil la carga fiscal en porcentaje del PIB es

similar al promedio de la OCDE, en los países latinoamericanos miembros de la OCDE (Chile, Colombia y México) la carga fiscal es relativamente baja, sobre todo en México, donde está próxima a la de las pequeñas economías de Panamá, Paraguay y Guatemala. Varios países tienen tasas impositivas marginales relativamente altas sobre las rentas del trabajo y de las sociedades, similares a los de los países industrializados occidentales. En general, no parece existir una relación sistemática entre las tasas impositivas y el tamaño de los Estados tributarios de la región. El panorama se complica aún más si se consideran los ingresos no tributarios procedentes de los recursos naturales. Mientras que en algunos países los ingresos vinculados a los recursos naturales se generan casi en su totalidad a través de instrumentos tributarios y se incluyen en la carga tributaria total presentada (caso de Ecuador), otros países obtienen significativos ingresos a partir de los recursos naturales por vía no tributaria (caso de Bolivia, México y Venezuela), que supusieron unos ingresos de alrededor del 10 % del PIB en las arcas del Estado en 2008 y no se incluyen en la carga tributaria total (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias [CIAT]-Inter-American Development Bank [IDB] Dataset). Estos ingresos adicionales representaron solo alrededor del 4 % del PIB en el caso de México y Bolivia en 2018, mientras que en ese mismo año Venezuela no obtuvo ningún ingreso público no tributario.

Tabla 1.1. Tasas impositivas de sociedades, tasas impositivas máximas sobre las rentas del trabajo e ingresos tributarios totales (incluidas las contribuciones a la Seguridad Social) como porcentaje del PIB para 18 países de América Latina, en porcentaje, 2017

País	Imp Soc	IRPF	Imp Total	+Contr SegSoc	País	Imp Soc	IRPF	Imp Total	+Contr SegSoc
Arg	35	35	23,1	30,0	Gua	5-7	7	11,0	13,2
Bol	25	13	19,8	25,9	Hon	25	25	18,4	21,7
Bra	máx. 24	27,5	23,9	32,3	Mex	30	35	14,0	16,1
Chi	24	35,5	18,7	20,2	Nic	10-30	30	18,0	23,8
Col	34	33	17,5	19,0	Pan	25	25	9,2	15,1
CR	10-30	15	15,3	23,0	Par	10	10	10,3	14,0
DR	n/d	25	13,1	13,2	Per	29,5	30	13,3	15,3
Ecu	22	35	14,7	19,9	Uru	25	36	19,8	26,9
Slv	25-30	30	18,2	20,9	Ven	15-34	34	13,4	14,4

Fuente: tasas impositivas CIAT. Carga tributaria total de estadísticas de la OCDE. *Los ingresos tributarios totales de Venezuela corresponden a 2013.

A pesar de los recientes avances en reformas y de todas las diferencias en la carga tributaria general, la baja tributación de las rentas más altas y de las grandes fortunas es común a todos los regímenes tributarios de la región. Un problema clave siguen siendo las bajas tasas impositivas efectivas, especialmente para las rentas y patrimonios más elevados. En este sentido, el impuesto sobre la renta de las personas físicas constituye el *talón de Aquiles* de los sistemas fiscales regionales (CEPAL, 2018, p. 8). Aunque su nivel aumentó del 1,7 % al 2,3 % del PIB entre 2007 y 2018, sigue siendo poco relevante en comparación con el promedio del 8,3 % en la OCDE y con el fuerte peso de los impuestos indirectos en América Latina. Múltiples exenciones, deducciones especiales y tasas impositivas reducidas para las rentas del capital socavan las tasas impositivas efectivas. Los intereses y las ganancias de capital y, en algunos casos, los

dividendos suelen estar exentos de impuestos (Pannell Kerr Forster International [PKF], 2018). Tales exenciones fiscales (los llamados gastos tributarios) en el marco de programas de inversión y otros sistemas de incentivos provocan pérdidas significativas de ingresos. La eliminación de dichas exenciones podría proporcionar ingresos adicionales por valor de entre un 2 % y un 6 % del PIB, dependiendo de la estimación y del país (CEPAL y OXFAM, 2019, p. 24). Las tasas de evasión fiscal han sido históricamente altas y siguen representando el 50 % del potencial de ingresos procedentes de la renta y los beneficios (Centrángolo, Gómez Sabaini y Morán, 2017, p. 350). La mayoría de los países tampoco impone ningún impuesto sobre el patrimonio, dejando así intactas, en gran medida, las rentas consolidadas. Solo Argentina, Colombia y Uruguay gravan actualmente el patrimonio con un impuesto que varía entre el 1 % (Colombia y Uruguay) el 1,25 % (Argentina). Sin embargo, este impuesto no capta eficazmente la propiedad y sus rendimientos son insignificantes (OXFAM, 2020; cf. CIAT, 2018a). Además, precisamente estos fracasos (por décadas) en la tributación por el impuesto sobre rentas y sociedades hacen imprescindible un impuesto sobre el patrimonio para así construir un sistema fiscal más justo que aproveche mejor el potencial económico de la redistribución (Amarante y Jiménez, 2016; CEPAL, 2018). La escasa recaudación proveniente de las rentas altas ha provocado el traslado de enormes fortunas a paraísos fiscales (Alstadsæter, Johannesen y Zucman, 2018). Este patrón uniforme, a pesar de las considerables diferencias en los sistemas fiscales, requiere una explicación más detallada.

Dónde nos encontramos y hacia dónde vamos

Desde hace mucho tiempo, la investigación sobre fiscalidad en América Latina se ha venido realizando desde enfoques económicos y técnicos que han proporcionado información importante sobre el potencial fiscal en el ámbito de los impuestos directos e

indirectos y que recientemente han resaltado el potencial de redistribución (Corbacho, Fretes Cibils y Lora, 2013; Goñi, Lopez y Serven, 2011; FMI, 2012; 2021). Esta reorientación distributiva de la investigación fiscal ha ido acompañada de nuevas perspectivas de economía política y sociología fiscal sobre tributación, en consonancia con el criterio del economista keynesiano Nicholas Kaldor (1963, p. 418), según el cual el destino de una reforma tributaria no está vinculado en primera instancia a una cuestión de conocimientos técnicos sobre reforma tributaria, sino que es “predominantly a matter of political power”. Este nuevo corpus de literatura surgió a partir de 2000, especialmente en la última década, y analiza los recientes intentos de reforma de segunda generación, sus contextos y dinámicas políticas e institucionales, así como sus fracasos de arraigo histórico. Esta literatura se ha recopilado recientemente en reveladores libros publicados en el contexto de los desafíos y la agitación política, social y económica asociadas al fin del *commodity boom* (alrededor de 2013) y el desencanto de la llamada marea rosa (Atria, Groll y Valdés, 2018; Flores-Macías, 2019a; Mahon Jr., Bergman y Arnson, 2015). En esta literatura, el ámbito del análisis fiscal ya no se limita a cuestiones económicas y técnicas de las finanzas públicas, sino que se destaca la “embeddedness of tax systems within the wider social and political realms” (Atria, Groll y Valdés, 2018, p. 12).

El punto de partida de la literatura sobre economía política y de la mayor parte de la literatura sobre sociología fiscal lo constituyen las funciones fiscales clásicas de eficiencia asignativa del mercado, estabilización y distribución, que las finanzas públicas modernas atribuyen a los sistemas tributarios y a la política fiscal en general (Musgrave, 1959). En particular, la literatura centra la atención en la función distributiva de los impuestos, lo cual es válido en general para la literatura político-económica sobre fiscalidad (Haffert y Mertens, 2019). Esta orientación generalmente distributiva es importante desde el punto de vista del potencial adicional de los recursos tributarios y dirige la atención a los conflictos distributivos,

ampliamente ignorados por la literatura desarrollista sobre fiscalidad, a pesar de haber acompañado a la literatura moderna sobre el Estado tributario y las finanzas públicas desde sus inicios (véase Fehling, 2017). Más aún, esta orientación es el resultado del programa de investigación reciente que toma en serio la integración de la fiscalidad para identificar relaciones de poder sociales y políticas con arraigo histórico. A este fin, se centra en organizaciones empresariales poderosas y élites económicas (Fairfield, 2015; Castañeda, 2017; Rius, 2015), en los sesgos institucionales históricos y contemporáneos, y en la capacidad estatal (Kurtz, 2013; Saylor, 2014; Sokoloff y Zolt, 2006), así como en el particularismo y en el clientelismo (Ardanaz, Leiras y Tommasi, 2014; Hallerberg y Scartascini, 2019; Profeta y Scabrosetti, 2010). También se examinan cada vez más las culturas de evasión fiscal entre las élites (Torgler, 2005; Atria, 2019; Bergman, 2009; Nerré, 2008) y los desafíos a los contratos fiscales sociales (Boylan, 1996; Mahon Jr., 2019; Timmons, 2005). Todos estos temas apuntan principalmente a las líneas verticales de conflicto y distribución, y se orientan implícita o explícitamente hacia la división de clases en la sociedad. Gracias a estas investigaciones, ahora conocemos mejor aspectos clave de la fiscalidad en América Latina y las dificultades que afronta.

Sin embargo, la orientación hacia las funciones fiscales clásicas de las finanzas públicas modernas adolece de un sesgo occidental que limita el debate, pero también las perspectivas de una comprensión más matizada que tenga en cuenta los contextos regionales. Para superar estas limitaciones, el libro tiene como objetivo reorientar la investigación sobre regímenes tributarios y desigualdad: poniendo en cuestión la idoneidad de la orientación tradicional de la política fiscal, se revelan las condiciones específicas del Estado fiscal y de los regímenes tributarios en América Latina.

Profundizando en la literatura actual, este libro sugiere que el análisis del Estado tributario y de las políticas tributarias en América Latina debería tener más en cuenta las condiciones específicas de la economía política de la producción y extracción del excedente

económico. La (re)producción económica de las sociedades de la región depende en gran medida de los sectores de materias primas, mientras que otros sectores de la economía con gran absorción de mano de obra se benefician de subvenciones que provienen casi exclusivamente de los sectores de recursos naturales y de las industrias extractivas relacionadas. Esto contrasta fuertemente con la constelación que se da en el Estado tributario occidental de elevados ingresos, donde el Estado se apropia de un excedente económico resultante de una riqueza producida fuera del ámbito estatal. Aquí el excedente económico y la renta imponible se generan en gran medida a través del trabajo y el conocimiento. Esta constelación está estrechamente vinculada a la génesis de las sociedades capitalistas occidentales (Preuß, 1981; Schumpeter, 1918). La acumulación de capital en el sector privado en las sociedades capitalistas es, por tanto, un componente central de la razón de ser del Estado y, generalmente, se debe asegurar a través de la disciplina laboral, la provisión de infraestructuras y la creación de un marco jurídico independiente (cf. Elsenhans, 1981, p. 116). El Estado grava el excedente económico, de modo que los ciudadanos financian estas infraestructuras a través de diversos impuestos, sin interferir fundamentalmente en el orden de la economía de mercado.

La (re)producción económica de las sociedades latinoamericanas, a su vez, está fuertemente caracterizada por la extracción y exportación de materias primas, ya sea por parte del Estado o de agentes privados. En muchos países de la región apenas existe un dinamismo económico independiente fuera del sector de las materias primas (Bértola, 2016, p. 260; Ocampo, 2017, p. 64 y ss). En este contexto, el crecimiento económico en general y la dinámica en los sectores no relacionados con las materias primas en particular están estrechamente vinculados a los ciclos de los precios de las materias primas en el mercado mundial. Los precios altos se traducen en oportunidades para apropiarse de tarifas diferenciales, lo que a su vez permite al Estado reasignar rentas dentro del ámbito doméstico (Bértola, 2016, p. 260; Ocampo, 2017, p. 64 y ss). Como

se subraya en la literatura sobre el Estado desarrollista, el Estado aparece como el actor central que asigna el excedente económico y determina así la naturaleza de las actividades económicas y los resultados sociales en general. Al sustituir los mecanismos de asignación del mercado, el Estado puede entenderse como el espacio central de negociación sobre la asignación y distribución del excedente económico (cf. Bértola, 2016, p. 263; Coronil, 1997, p. 79; cf. Elsenhans, 1981, p. 147 y ss.). Por lo tanto, el libro cuestiona el enfoque habitual de la teoría del Estado tributario occidental que se basa en la separación funcional entre Estado y sociedad.

Esto tiene implicaciones de gran alcance para nuestra comprensión de la fiscalidad en América Latina y contribuye a un cambio en el enfoque analítico: los impuestos, las exenciones fiscales, las transferencias y otros mecanismos de canalización de recursos de un sector a otro deben entenderse en su dimensión asignativa y no solo distributiva. Una política asignativa que depende esencialmente de los ingresos externos procedentes de la exportación de materias primas tiene el potencial de entrar en conflicto con la función distributiva de los impuestos. Esta incongruencia también estructura a la sociedad: generalmente, estos patrones llevan a conflictos que se desarrollan a lo largo de disparidades horizontales entre grupos sociales competidores y no a fisuras verticales y conflictos distributivos, a partir de los cuales surgirían clases sociales. Al mismo tiempo, las políticas asignativas constituyen el propio mecanismo de integración y reproducción social, ya que los sectores exportadores de materias primas no suelen absorber mano de obra en cantidad suficiente y, por tanto, no son capaces de generar cohesión y estabilidad social, lo que impide alcanzar un objetivo central de las finanzas públicas tradicionales, así como de la investigación sobre desarrollo y fiscalidad (cf. Brautigam, Fjeldstad y Moore, 2008; Haldenwang, 2008; Hujo, 2020). Mantener las estructuras económicas en términos de política asignativa puede convertirse en la preocupación distributiva más importante de los responsables políticos, pero también puede evitar que se produzca

una amplia movilización por la equidad fiscal en favor de alianzas sectoriales entre clases. En consecuencia, amplias exenciones fiscales y disparidades horizontales en la distribución de la carga tributaria, así como una persecución subordinada de la evasión fiscal pueden socavar la moral tributaria y generar una cultura de evasión fiscal que ahonde aún más las desigualdades (cf. Torgler, 2005; Atria, 2019; Bergman, 2009, 2019). El libro desarrolla esta perspectiva sobre la fiscalidad distinguiendo analíticamente los dos ejes temáticos: el predominio de los sectores exportadores de materias primas y la importancia de la política asignativa de recursos económicos.

Fiscalidad y el predominio de los sectores exportadores de materias primas

Históricamente, en las sociedades latinoamericanas los sectores de materias primas han desempeñado un papel primordial en la financiación del Estado. Debido a que estos sectores están orientados al mercado mundial, son relativamente fáciles de gravar en el “eye of the needle” (Neelsen, 1997, p. 132) del comercio exterior. En el caso de la minería o de la extracción de combustibles fósiles, también es relativamente fácil aplicar gravámenes especiales o nacionalizar completamente los sectores correspondientes (véase Manzano, Powell y Navajas, 2018). Por consiguiente, el predominio económico de los sectores de materias primas y su potencial fiscal pueden hacer innecesaria la aplicación de una mayor imposición en otros sectores y evitar así conflictos políticos y procesos de negociación con las élites. Así se ha demostrado tanto históricamente (Centeno, 1997) como durante el reciente superciclo económico de los precios de materias primas (Bergman, 2019; Monaldi, 2019). A su vez, las constelaciones de poder social y político que subyacen a los posibles conflictos políticos están estrechamente vinculadas

a los sectores de materias primas y a su concentración geográfica y económica (cf. Shafer, 1994; Gallo, 2008).

Esta perspectiva desde la economía política trasciende el enfoque exclusivo de las instituciones y reconoce que estas no son el único mecanismo que configura los regímenes tributarios y, a veces, ni siquiera el principal. Por ello, este libro pretende desarrollar varios conceptos, como *institutional weakness* como resultado de las relaciones sociales y la economía política en lugar de establecerlos normativamente. Además, muchas administraciones tributarias latinoamericanas se encuentran actualmente entre las más avanzadas del mundo desde el punto de vista técnico y organizativo (cf. Flores-Macías, 2019c, p. 244; cf. Baer, 2006). Por lo tanto, la investigación actual debería centrarse más en la debilitación política de las administraciones tributarias provocada por las reiteradas amnistías fiscales u otras intervenciones políticas (cf. Sánchez, 2011) y en los motivos de la economía política para no gravar en la actualidad a los estratos más acaudalados. La elevada concentración de actividades económicas rentables –generalmente relacionadas con los sectores de materias primas– constituye la base para una gran concentración de riqueza e influencia, que genera fuertes intereses políticos contrarios a ahondar en la tributación (cf. Kurtz, 2013, p. 37; Sokoloff y Zolt, 2006) y complica los contratos sociales fiscales en el sentido de una mayor disposición a pagar (cf. Breceda, Rigolini y Saavedra, 2009).

La volatilidad de la economía exportadora de materias primas, en su dinámica global, está estrechamente vinculada a la evolución de los precios internacionales (incluidos los flujos financieros y la inversión directa), presenta un fuerte patrón procíclico y expone los ingresos públicos totales (más allá de los sectores de materias primas) a la volatilidad de los precios internacionales (cf. Bértola y Ocampo, 2013; Gómez Sabaini, Kacef y Morán, 2018; Ocampo, 2017, p. 64 y ss.). Precisamente la falta de un mayor acceso fiscal a otros sectores económicos y sociales es lo que induce a los gobiernos a ampliar el acceso fiscal al sector de materias primas y reprimir la

inversión (cf. Manzano, Powell y Navajas, 2018; Monaldi, 2019). El ejemplo más destacado en este sentido es Venezuela (Peters, 2019). Las tendencias globales y las políticas de descarbonización plantearán nuevos retos para el futuro. La transición energética podría obstaculizar las fuentes fiscales en el sector de los combustibles fósiles, lo que al mismo tiempo agudizaría los incentivos para una mayor dependencia fiscal en el sector de los recursos minerales. Sin embargo, dados los patrones procíclicos de la dinámica de ingresos, se plantea la cuestión de qué fuentes impositivas se ven menos afectadas por la volatilidad macroeconómica y cómo se puede limitar esta volatilidad en aras de una mayor estabilidad.

Además, el papel central de los sectores de materias primas puede subvertir la moral tributaria y proporcionar incentivos para la evasión fiscal. Si los ingresos fiscales procedentes de estos sectores permiten a los gobiernos financiar los gastos públicos sin depender de los impuestos sobre ingresos y beneficios, así como conceder generosas exenciones fiscales y desistir de la aplicación estatal de las normas fiscales, se perjudica la equidad horizontal y se socava la moral tributaria (cf. Atria, 2019; Bergman, 2009; Torgler, 2005). Al mismo tiempo, la volatilidad y las distorsiones en la economía general dificultan la estabilidad de los regímenes tributarios y socavan la institucionalización de una cultura tributaria sólida (cf. Gallo, 1997). Además, la naturaleza extrovertida de las economías latinoamericanas ofrece amplias oportunidades para la evasión fiscal y la fuga de capitales (véase Baunsgaard y Devlin, 2021; cf. Palan, Murphy y Chavagneux, 2010, cap. 1).

Fiscalidad y políticas de asignación

Además de su función fiscal y distributiva, los impuestos también pueden tener motivos asignativos y producir efectos que generen nuevas desigualdades (horizontales). Asimismo, pueden sentar un curso que favorezca determinadas actividades económicas en

detrimento de otras (véase Pätzold y Baade, 2008, p. 133). En términos de políticas de asignación, los regímenes de exención fiscal pueden servir para impulsar regiones periféricas, industrias concretas e incluso empresas concretas, particularmente en el área de inversión extranjera directa (CIAT, 2018b). Haffert y Mertens (2019) entienden los sistemas tributarios como una expresión de modelos específicos de crecimiento en combinación con las preferencias distributivas de los actores sociales pertenecientes a las coaliciones sectoriales correspondientes. En este contexto, los impuestos pueden canalizar recursos traspasándolos de una actividad económica (por ejemplo, el consumo orientado al mercado interno) a otros sectores (por ejemplo, las industrias exportadoras). Los impuestos se convierten así en un interés asignativo de diferentes sectores económicos y coaliciones sectoriales (nivel horizontal) y están sujetos no solo a cuestiones político-clasistas de distribución (nivel vertical) (véase Schneider, 2019).

La eficacia económica de tales incentivos fiscales ha sido cuestionada en América Latina incluso durante el auge de la sustitución de importaciones (Tanzi, 1966). La proporción de exenciones fiscales respecto a los ingresos fiscales es muy alta en muchos países latinoamericanos y en casos extremos, como en Guatemala y México, a veces supera el 50 % de los ingresos tributarios (Gómez Sabaini y Rossignolo, 2015, p. 55; cf. Garita, 2018). Si tales intervenciones de políticas de asignación favorecen a generar rentas (cf. Krueger, 1974; Weede, 1997) o si favorecen el establecimiento e impulso de estructuras industriales o el desarrollo tecnológico y de conocimientos (Botta, 2010; Di Maio, 2009) depende, en última instancia, de si están políticamente vinculadas a objetivos económicos y si pueden implementarse en contra de los intereses de coaliciones industriales ya existentes (cf. Kahn y Blankenburg, 2009, p. 348).

Sin embargo, cuando las políticas de canalización de recursos económicos a favor de sectores no relacionados con materias primas suponen una condición para la dinámica macroeconómica (Bértola, 2016; Ocampo, 2017), esto afecta a la economía política

de los regímenes tributarios. Si la reproducción social depende de manera sustancial de la canalización política de los recursos y no de los mecanismos del mercado, los fenómenos de particularismo, clientelismo y corrupción que han socavado las políticas y sistemas tributarios latinoamericanos pueden entenderse como factores de política de asignación. Así, los numerosos regímenes de exención tributaria y tratamientos fiscales especiales que socavan los sistemas tributarios, las reformas tributarias y la cultura tributaria en función de los intereses de sectores corporativos o de configuraciones clientelistas locales no son tanto una manifestación de debilidad de las instituciones políticas, como una manifestación de la economía política de las sociedades exportadoras de recursos naturales.

Con este cambio de perspectiva en favor de las disparidades horizontales, las coaliciones industriales interclasistas adquieren, al menos, tanta relevancia como los conflictos distributivos verticales entre clases políticas, que han sido el foco de la investigación sobre impuestos y élites económicas (cf. Fairfield, 2015; Rius, 2015; Castañeda, 2017).² Esto debe ampliarse para incluir intereses corporativos sectoriales específicos, alianzas políticas entre diferentes fracciones del capital (cf. Schneider, 2012; 2019), así como conflictos intersectoriales. Las regulaciones fiscales pueden entenderse como expresiones de acuerdos de asignación complejos y contradictorios que no pueden reducirse a cuestiones distributivas. Pueden formar parte de una estructura asignativa que mantiene a flote empresas no viables, financiadas por subsidios y otros mecanismos de asignación (cf. Bértola, 2016, p. 263). Esto plantea cuestiones sobre la economía política de los modelos de crecimiento y los regímenes de inversión en los sistemas tributarios de la región: ¿cómo se impusieron políticamente los modelos de desarrollo contrapuestos, que

² Este enfoque también explica por qué la orientación ideológica de un gobierno hasta ahora no ha revelado aún ningún patrón claro de distribución de la carga fiscal ni ha posibilitado las previsiones correspondientes en la región (compárese Hart, 2010 frente a Stein y Caro, 2017).

actualmente se manifiestan en diferentes niveles de intervención estatal? ¿Qué patrones (inter)sectoriales de poder asociativo pueden identificarse en contextos de reforma tributaria y su bloqueo?

Por último, el debate de política asignativa sobre los regímenes tributarios también propone considerar instrumentos no fiscales para la canalización de recursos y la distribución de riqueza. Los impuestos sirven para sufragar el gasto público que, además de financiar infraestructuras y seguridad, también sirve para garantizar la seguridad de los ingresos en el Estado del bienestar y las intervenciones de política económica. Sin embargo, si esto último puede lograrse también mediante otros instrumentos equivalentes, estos deberán entenderse como parte de la economía política de los regímenes tributarios. Los instrumentos no impositivos más evidentes son diversas formas de regalías o tasas de explotación minera (cf. Manzano, Powell y Navajas, 2018). Otros instrumentos no fiscales de canalización de recursos incluyen históricamente cotizaciones de cambio diferenciales en detrimento de las exportaciones agrícolas tradicionales (Ocampo, 2017, p. 53) y otros instrumentos de apropiación primaria y reasignación de rentas procedentes de la industria de extracción, como la intervención en las políticas de precios o la sobrevaluación de la moneda (cf. Iñigo Carrera, 2007, cap. 3). La perspectiva asignativa sobre los regímenes tributarios y la desigualdad nos permite examinar estos tipos de movilización de recursos y evaluar su relevancia en relación con la fiscalidad, abriendo así nuevas perspectivas sobre economía política y fiscalidad en América Latina.

Economía política y regímenes tributarios en América Latina: contenido del libro

El libro se divide en tres secciones. Los capítulos del libro abordan uno de los dos ejes temáticos y examinan diferentes cuestiones fiscales relacionadas bien con los sectores exportadores de recursos

naturales y la (re)distribución, o bien con la política de asignación de recursos económicos y los modelos de desarrollo. En los primeros capítulos de cada sección, se estudian patrones generales y dificultades en relación con el predominio y desarrollo de los sectores de materias primas en América Latina. Los capítulos que les siguen se centran en cuestiones especiales de fiscalidad y de cuasi-fiscalidad, inclusive análisis comparativos y de casos individuales. Por último, los capítulos finales profundizan en las conclusiones empíricas del libro y entroncan con las consideraciones teóricas de esta introducción.

La primera sección analiza la relación entre fiscalidad, desigualdad y predominio económico de los sectores de materias primas. Luis Bértola, Cecilia Lara y Camilo Martínez inician la primera sección con un análisis histórico de la relación entre los modos de desarrollo basados en materias primas y su estructura fiscal a lo largo del siglo XX hasta la actualidad en América Latina. A continuación, Juan Pablo Jiménez y Andrea Podestá ofrecen una visión general de los diferentes regímenes fiscales en los sectores de materias primas y de la distribución de estas últimas y aportan una reflexión sobre los retos fiscales inherentes a las tendencias internacionales hacia la descarbonización. Verónica Paz Arauco y Wilson Jiménez Pozo analizan las condiciones de la economía política para reformas tributarias progresivas y examinan las perspectivas para un nuevo contrato fiscal para Bolivia más allá de la extracción de gas natural y de los consiguientes ingresos extraordinarios. Claudio Riveros y Alejandro Pelfini analizan la influencia de las élites en el fracaso de las reformas tributarias progresivas de los últimos diez años en Chile. En el contexto de una economía profundamente extractivista, muestran cómo la influencia de las élites económicas se caracteriza por un habitus que no les permite adoptar una actitud transformadora capaz de responder a las nuevas demandas sociales y desafíos del presente. Para el mismo país, Jorge Atria examina la cultura tributaria de la élite chilena y señala la necesidad de nuevos recursos fiscales para enfrentar las rupturas sociales históricas

y actuales. Finalmente, Verónica Grondona incorpora al libro un análisis de los paraísos fiscales y de las estructuras elusivas del fraude fiscal en Argentina y América Latina desde la perspectiva de la economía política.

La segunda sección profundiza en la relación entre fiscalidad, desarrollo y políticas de asignación de recursos. Rafael Domínguez Martín analiza la economía política de las fallidas reformas fiscales progresivas en América Latina y explica la falta de cambio estructural progresivo –tanto social como económico– basándose en la integración de la región en la economía mundial y en la desigualdad social. Gabriel Ondetti aporta una perspectiva histórico-política a la sección rastreando preferencias empresariales influyentes para diferentes modelos de desarrollo y sus respectivas arquitecturas fiscales hasta su origen en experiencias históricas de conflictos distributivos. Néstor Castañeda examina cómo los conflictos intersectoriales e interempresariales pueden abrir el camino a estructuras tributarias más progresivas, mientras que comunidades empresariales altamente coordinadas pueden oponerse eficazmente a reformas tributarias estructurales y transferir la carga tributaria a sectores empresariales menos organizados. Por último, dos capítulos de esta sección se dedican a la distribución primaria del excedente económico del sector agroexportador mediante distintos mecanismos de canalización que van en detrimento de los terratenientes. Gastón Caligaris analiza los principales conflictos distributivos en la asignación política del excedente económico del sector agroexportador en Argentina y demuestra que los capitales industriales más concentrados son más destinatarios de recursos que pagadores de impuestos. Utilizando el ejemplo de Uruguay, Gabriel Oyhançabal Benelli muestra que los instrumentos fiscales han desempeñado un papel subordinado para la apropiación y reasignación de la renta agraria, que constituye la fuente de riqueza más importante del país.

La tercera sección del libro arroja luz sobre nuevas perspectivas de la economía política y la fiscalidad en América Latina,

abordando aspectos y retos clave derivados de las contribuciones anteriores. Hans-Jürgen Burchardt analiza las condiciones para un modelo de desarrollo basado en los recursos naturales que sea compatible con los requisitos de sostenibilidad e identifica las reformas tributarias como uno de los desafíos centrales para el desarrollo de América Latina en el siglo XXI. Para concluir, en el capítulo final, Philip Fehling desarrolla en su análisis el concepto del libro y traza los contornos de lo que podría llamarse sociedades basadas en la renta, reuniendo las diversas conclusiones de los colaboradores del libro y aporta nuevas perspectivas sobre economía política y fiscalidad en América Latina. El objetivo del libro es contribuir a los debates actuales sobre política tributaria en América Latina y más allá, es decir, a un tema cuya importancia se evidencia casi a diario dada la dinámica actual de injusticia fiscal y sus consecuencias en la región y en el mundo.

Bibliografía

Ahmad, Etisham y Stern, Nicholas (1991). *The Theory and Practice of Tax Reform in Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.

Alstadsæter, Annette, Johannesen, Niels y Zucman, Gabriel (2018). Who owns the wealth in tax havens? Macro evidence and implications for global inequality. *Journal of Public Economics*, 162(C), 89–100.

Amaglobeli, David, Gaspar, Vitor y Mauro, Paolo (2021). Giving Everyone a Fair Shot. *IMF Blog*. <https://blogs.imf.org/2021/04/01/giving-everyone-a-fair-shot/>: April 1

Amarante, Verónica y Jiménez, Juan Pablo (2016). Distribución del ingreso e imposición a las altas rentas en América Latina. *Cuadernos de Economía*, 35(67), 39-73.

Ardanaz, Martín y Scartascini, Carlos (2013). Inequality and Personal Income Taxation: The Origins and Effects of Legislative Malapportionment. *Comparative Political Studies*, 46(12), 1636-1663.

Ardanaz, Martin, Leiras, Marcelo y Tommasi, Mariano (2014). The Politics of Federalism in Argentina and its Implications for Governance and Accountability. *World Development*, 53, 26-45.

Atria, Jorge (2019). Legalism and creativity: tax noncompliance in the eyes of the economic elite. *International Review of Sociology*, 29(1), 58-79.

Atria, Jorge, Groll, Constantin y Valdés, María Fernanda (comps.) (2018). *Rethinking Taxation in Latin America. Reform and Challenges in Times of Uncertainty*. London: Palgrave.

Avi-Yonah, Reuven S. (2000). Globalization, Tax Competition, and the Fiscal Crisis of the Welfare State. *Harvard Law Review*, 113(7), 1573-1676.

Baer, Katherine (2006). La administración tributaria en América Latina: algunas tendencias y desafíos. En Oscar Cetrángolo y Juan Carlos Gómez Sabaini (comps.), *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas* (pp. 131-160). Santiago: CEPAL.

Baunsgaard, Thomas y Devlin, Dan (2021). Resource-Rich Developing Countries and International Tax Reforms. En Ruud A. de Mooij, Alexander D. Klemm y Victoria J. Perry (comps.), *Corporate Income Taxes Under Pressure. Why Reform Is Needed and How It*

Could Be Designed (pp. 309-340). Washington DC: International Monetary Fund.

Bergman, Marcelo (2009). *Tax evasion and the rule of law in Latin America: The political culture of cheating and compliance in Argentina and Chile*. University Park: The Pennsylvania State University Press.

Bergman, Marcelo (2019). Economic Growth and Tax Compliance in Latin America. Did the “Good Times” Help to Reduce Tax Evasion? En Gustavo A. Flores-Macías (comp.), *The political economy of taxation in Latin America* (pp. 53-75). Cambridge/New York: Cambridge University Press.

Bértola, Luis (2016). Development patterns and welfare States in Latin America. En Alicia Barcena Ibarra y Antonio Prado (comps.), *ECLAC, Neoliberalism and heterodox thinking in Latin America and the Caribbean in the early twenty-first century* (pp. 239-270). Santiago: ECLAC.

Bértola, Luis y Ocampo, José A. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Bonvecchi, Alejandro (2010). *The Political Economy of Fiscal Reform in Latin America: The Case of Argentina*. *Inter-American Development Bank, Working Paper N° 175*. Washington DC: Inter-American Development Bank.

Boskin, Michael J. y McLure, Charles E. (comps.) (1990). *World Tax Reform: Case Studies of Developed and Developing Countries*. San Francisco: ICS Press.

Botta, Alberto (2010). Economic Development, Structural Change and Natural Resource Booms: A Structuralist Perspective. *Metroeconomica*, 61(3), 510-539.

Boylan, Delia M. (1996). Taxation and transition: The politics of the 1990 Chilean tax reform. *Latin American Research Review*, 31(1), 7-31.

Brautigam, Deborah, Fjeldstad, Odd-Helge y Moore, Mick (comps.) (2008). *Taxation and State-Building in Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.

Breceda, Karla, Jamele, Rigolini y Saavedra, Jaime (2009). Latin America and the Social Contract: Patterns of Social Spending and Taxation. *Population and Development Review*, 35(4), 721-748.

Castañeda, Néstor (2017). Business Coordination and Tax Politics. *Political Studies* 2017, 65(1), 122-143.

Castañeda Rodríguez, Víctor Mauricio (2018). Tax determinants revisited. An unbalanced data panel analysis. *Journal of Applied Economics*, 21(1), 1-24.

Centeno, Miguel (1997). War and Taxation in Nineteenth Century Latin America. *American Journal of Sociology*, 102(6), 1582-1599.

Centeno, Miguel (2002). *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press.

Centeno, Miguel A. y Ferraro, Agustin E. (comps.) (2013). *State and Nation Making in Latin America and Spain: Republics of the Possible*. Cambridge: Cambridge University Press.

Centrángolo, Oscar, Gómez Sabaini, Juan Carlos y Morán, Dalmiro (2017). La evasión tributaria en los países de la región. En Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan Pablo Jiménez y Ricardo Martner Fanta (comps.), *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina* (pp. 337-364). Santiago: Comisión Económica para América Latina.

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias [CIAT] (2018a). Impuestos a la Riqueza o al Patrimonio de las Personas Físicas con especial mención a América Latina y El Caribe. *Centro Interamericano de Administraciones Tributarias*. https://ciat.org.sharepoint.com/sites/cds/Conocimientos/Publicaciones/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2018/DT_01_2018_benitez_velayos.pdf

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias [CIAT] (2018b). Diseño y Evaluación de Incentivos Tributarios en Países en Desarrollo. *Centro Interamericano de Administraciones Tributarias*. https://www.ciat.org/Biblioteca/Estudios/2018_diseno_evaluacion_incentivos_nacionesunidas_ciat.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2018). *Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean*. Santiago: Comisión Económica para América Latina.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2019). *Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean*. Santiago: Comisión Económica para América Latina.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2021). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*. Santiago: Comisión Económica para América Latina.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] y OXFAM (2016). *Tributación para un crecimiento inclusive*. Santiago: Comisión Económica para América Latina.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] y OXFAM (2019). *Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe, Documentos de Proyectos*. Santiago: Comisión Económica para América Latina.

Corbacho, Ana, Fretes Cibils, Vicente y Lora, Eduardo (comps.) (2013). *More Than Revenue: Taxation as a Development Tool*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Cornia, Giovanni, Gómez-Sabaini, Juan Carlos y Martorano, Bruno (2011). *A New Fiscal Pact, Tax Policy Changes and Income Inequality Latin America during the last decade*. *UNU-Wider Working Paper, 2011(70)*. Helsinki: United Nations University World Institute for Development Economics Research.

Coronil, Fernando (1997). *El Estado Mágico, Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*. Caracas: Editorial Alfa.

Di Maio, Michele (2009). Industrial Policies in Developing Countries: History and Perspectives. En Mario Cimoli, Giovanni Dosi y Joseph E. Stiglitz (comps.), *Industrial Policy and Development. The Political Economy of Capabilities Accumulation* (pp. 107-143). Oxford: Oxford University Press.

Dunning, Thad (2008). *Crude Democracy: Natural Resource Wealth and Political Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.

Elsenhans, Hartmut (1981). *Abhängiger Kapitalismus oder bürokratische Entwicklungsgesellschaft: Versuch über den Staat in der Dritten Welt*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Fairfield, Tasha (2015). *Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics*. New York: Cambridge University Press.

Fehling, Philip (2017). Ideen gerechter Besteuerung im Wandel: Zur politischen Ökonomie finanzwissenschaftlicher Besteuerungsparadigmen. En Werner Nienhäuser y Ute Schmiel (comps.), *Steuern und Gesellschaft* (pp. 49-179). Metropolis-Verlag.

Flores-Macías, Gustavo A. (comp.) (2019a). *The political economy of taxation in Latin America*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.

Flores-Macías, Gustavo A. (2019b). Introduction: The Political Economy of Taxation in Latin America. En Gustavo A. Flores-Macías (comp.), *The political economy of taxation in Latin America* (pp. 1-24). Cambridge/New York: Cambridge University Press.

Flores-Macías, Gustavo A. (2019c). Conclusion: Addressing Taxation's Political Challenges. En Gustavo A. Flores-Macías (comp.), *The political economy of taxation in Latin America* (pp. 242-266). Cambridge/New York: Cambridge University Press.

Fondo Monetario Internacional [FMI] (2012). *Taking Stock. A Progress Report on Fiscal Adjustment, Fiscal Monitor. World Economic and Financial Survey*. Washington DC: International Monetary Fund.

Fondo Monetario Internacional [FMI] (2021). *Regional Economic Outlook: Western Hemisphere. A Long and Winding Road to Recovery*. Washington DC: International Monetary Fund.

Gallo, Carmenza (1997). The autonomy of weak states: States and classes in primary export economies. *Sociological Perspectives*, 40(4), 639-660.

Gallo, Carmenza (2008). Tax bargaining and nitrate exports: Chile 1880–1930. En Deborah Brautigam, Odd-Helge Fjeldstad y Mick Moore (comps.), *Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent* (pp. 160-182). Cambridge: Cambridge University Press.

Garita, Mauricio (2018). Tax Incentives in Latin America: The Case of Guatemala. En Jorge Atria, Constantin Groll y María Fernanda

Valdés (comps.), *Rethinking Taxation in Latin America. Reform and Challenges in Times of Uncertainty* (pp. 213–234). London: Palgrave.

Gómez Sabaini, Juan Carlos y Morán, Dalmiro (2017). El nivel y la estructura de la carga tributaria en los países de la región. En Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan Pablo Jiménez y Ricardo Martner Fanta (comps.), *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina* (pp. 35-65). Santiago: Comisión Económica para América Latina.

Gómez Sabaini, Juan Carlos y Rossignolo, Darío (2015). La tributación sobre las altas rentas en América Latina. En Juan Pablo Jiménez (comp.), *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina* (pp. 49-16). Santiago: Comisión Económica para América Latina.

Gómez Sabaini, Juan Carlos, Jiménez, Juan Pablo y Martner Fanta, Ricardo (comps.) (2017). *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina. Libros de la CEPAL, N° 142*. Santiago: Comisión Económica para América Latina.

Gómez Sabaini, Juan Carlos, Kacef, Osvaldo y Morán, Dalmiro (2018). International Insertion, Volatility and Fiscal Resources in Countries Specialized in Extractive Industries: Between a Rock and a Hard Place? En Jorge Atria, Constantin Groll y Maria Fernanda Valdés (comps.), *Rethinking Taxation in Latin America. Reform and Challenges in Times of Uncertainty* (pp. 123-158). London: Palgrave.

Goñi, Edwin, Lopez, J. Humberto y Serven, Luis (2011). Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America. *World Development*, 39(9), 1564-1566.

González, Darío (2009). *La política tributaria heterodoxa en los países de América Latina. CEPAL, Serie Gestión Pública, N° 70*. Santiago: Comisión Económica para América Latina.

Haffert, Lukas y Mertens, Daniel (2019). Between distribution and allocation: growth models, sectoral coalitions and the politics of taxation revisited. *Socio-Economic Review*, 19(2), 487-510.

Haldenwang, Christian von (2008). *Taxation, social cohesion and fiscal decentralization in Latin America*. Bonn: DIE.

Hallerberg, Mark y Scartascini, Carlos (2019). Particularistic Political Institutions and Tax Neutrality in Latin America. En Gustavo A. Flores-Macías (comp.), *The political economy of taxation in Latin America* (pp. 144-171). Cambridge/New York: Cambridge University Press.

Hart, Autin (2010). Death of the Partisan? Globalization and Taxation in South America, 1990-2006. *Comparative Political Studies*, 43(3), 304-328.

Hujo, Katja (comp.) (2020). *The Politics of Domestic Resource Mobilization for Social Development*. Cham: Palgrave.

Iñigo Carrera, Juan (2007). *La formación económica de la sociedad argentina: Renta agraria, ganancia industrial y deuda externa: 1882-2004*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Kahn, Mushtaq H. y Blankenburg, Stephanie (2009). The Political Economy of Industrial Policy in Asia and Latin America. En Mario Cimoli, Giovanni Dosi y Joseph E. Stiglitz (comps.), *Industrial Policy and Development. The Political Economy of Capabilities Accumulation* (pp. 336-377). Oxford: Oxford University Press.

Kaldor, Nicholas (1963). Will Underdeveloped Countries Learn to Tax? *Foreign Affairs*, 41, 410-419.

Krueger, Anne O. (1974). The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *American Economic Review*, 64, 291-303.

Kurtz, Marcus (2013). *Latin American State Building in Comparative Perspective: Social Foundations of Institutional Order*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lledo, Victor, Schneider, Aaron y Moore, Mick (2004). *Governance, Taxes, and Tax Reform in Latin America*. IDS Working Paper, 221. Brighton: Institute of Development Studies.

Mahon Jr., James E. (2004). Causes of Tax Reform in Latin America, 1977-95. *Latin American Research Review*, 39(1), 3-30.

Mahon Jr., James E. (2019). Weak Liberalism and Weak Property Taxation in Latin America. En Gustavo A. Flores-Macías (comp.), *The political economy of taxation in Latin America* (pp. 193-218). Cambridge/New York: Cambridge University Press.

Mahon Jr., James E., Bergman, Marcelo y Arnson, Cynthia (comps.) (2015). *Progressive Tax Reform and Equality in Latin America*. Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Manzano, Osmel, Powell, Andrew y Navajas, Fernando (comps.) (2018). *The Economics of Natural Resources in Latin America. Taxation and Regulation of the Extractive Industries*. New York: Routledge.

Martinez-Vazquez, Jorge (2001). *Mexico: An Evaluation of the Main Features of the Tax System*. Andrew Young School of Policy Studies, Working Paper 01-12. Atlanta: Georgia State University.

Martorano, Bruno (2018). Taxation and Inequality in Developing Countries: Lessons from the recent experience of Latin America. *Journal of International Development*, 30(2), 256-273.

Melo, Andrés (2007). Institutional Weakness and the Puzzle of Argentina's Low Taxation. *Latin American Politics and Society*, 49(4), 115-148.

Monaldi, Francisco (2019). The Political Economy of Oil Taxation in Latin America: Policy Volatility and Untapped Potential. En Gustavo A. Flores-Macías (comp.), *The political economy of taxation in Latin America* (pp. 25-52). Cambridge/New York: Cambridge University Press.

Moore, Mick, Prichard, Wilson y Fjeldstad, Odd-Helge (2018). *Taxing Africa: Coercion, Reform and Development*. London/New York: Zed Books.

Musgrave, Richard A. (1959). *The Theory of Public Finance; A Study in Public Economy*. New York: McGraw-Hill.

Neelsen, John P. (1997). Rente und Rentierstaat in der internationalen Politik: Konzepte-Empirie-Kritik. En Andreas Boeckh y Peter Pawelka (comps.), *Staat, Markt und Rente in der internationalen Politik* (pp. 121-155). Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Nerré, Birger (2008). Tax Culture: A Basic Concept for Tax Politics. *Economic Analysis & Policy*, 38(1), 153-167.

Ocampo, José A. (2017). Commodity-led Development in Latin America. En Gilles Carbonnier, Humberto Campodónico y Sergio Tezanos Vázquez (comps.), *Alternative Pathways to Sustainable Development: Lessons from Latin America* (pp. 51-76). Leiden/Boston: Brill Nijhoff.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico [OCDE] (2021). *Tax Transparency in Latin America 2021. Punta del Este Declaration Progress Report*. Paris: OECD Publishing.

OXFAM (2020). ¿QUIÉN PAGA LA CUENTA? Gravar la riqueza para enfrentar la crisis de la COVID-19 en América Latina y el Caribe. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621033/bp-quien-paga-la-cuenta-covid-19-270720-es.pdf>

OXFAM (2022). Inequality Kills. The unparalleled action needed to combat unprecedented inequality in the wake of COVID-19. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621341/bp-inequality-kills-170122-en.pdf?sequence=9>

Palan, Ronen, Murphy, Richard y Chavagneux, Christian (2010). *Tax Havens: How Globalization Really Works*. London: Ithaca.

Pannell Kerr Forster International [PKF] (2018). *Latin American Tax Guide 2018/19*. London: PKF.

Pätzold, Jürgen y Baade, Daniel (2008). *Stabilisierungspolitik. Grundlagen der Nachfrage und angebotsorientierten Wirtschaftspolitik*. München: Vahlen.

Peters, Stefan (2019). *Rentengesellschaften: Der lateinamerikanische (Neo-)Extraktivismus im transregionalen Vergleich*. Wiesbaden: Nomos.

Preuß, Ulrich K. (1981). Rechtsstaat-Steuerstaat-Sozialstaat. Eine Problemskizze. En Dieter Deiseroth, Friedhelm Hase y Karl-Heinz Ladeur (comps.), *Ordnungsmacht? Über das Verhältnis von Legalität, Konsens und Herrschaft* (pp. 46-68). Hamburg: Europäische Verlagsanstalt.

Profeta, Paola y Scabrosetti, Simona (2010). *The Political Economy of Taxation Lessons from Developing Countries*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.

Rius, Andrés (2015). The Uruguayan Tax Reform of 2006: Why Didn't It Fail? En James E. Mahon Jr., Marcelo Bergman y Cynthia Arnson (comps.), *Progressive Tax Reform and Equality in Latin America* (pp. 64-100). Washington DC: Wilson Center.

Sanchez, Omar (2011). Fighting Tax Evasion in Latin America: the contrasting strategies of Chile and Argentina. *Third World Quarterly*, 32(6), 1107-1125.

Sánchez-Páramo, C. et al. (7 de octubre de 2021). Covid-19 leaves a legacy of rising poverty and widening inequality. *World Bank Blogs*. <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/covid-19-leaveslegacy-rising-poverty-and-widening-inequality>

Saylor, Ryan (2014). *State Building in Boom Times: Commodities and Coalitions in Latin America and Africa*. New York: Oxford University Press.

Saylor, Ryan (2018). Debtor Coalitions and Weak Tax Institutions in Latin America: Insights from Argentina and Brazil. En Jorge Atria, Constantin Groll y María Fernanda Valdés (comps.), *Rethinking Taxation in Latin America. Reform and Challenges in Times of Uncertainty* (pp. 31-56). London: Palgrave.

Schneider, Aaron (2012). *State-Building and Tax Regimes in Central America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Schneider, Aaron (2019). Federalism and Taxation: Periods of Brazilian International Insertion. En Gustavo Flores-Macías (comp.), *The political economy of taxation in Latin America* (pp. 114-143). Cambridge/New York: Cambridge University Press.

Schumpeter, Joseph (1918). Die Krise des Steuerstaats. En Rudolf Hickel (comp.), 1976, *Rudolf Goldscheid/Joseph Schumpeter*. Frankfurt am Main: Die Finanzkrise des Steuerstaats - Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen.

Shafer, Michael (1994). *Winners and Losers. How Sectors Shape the Developmental Prospects of States*. Ithaca/London: Cornell University Press.

Shome, Parthasarathi (1999). *Taxation in Latin America. Structural Trends and Impact of Administration*. IMF Working Paper 99(19). Washington DC: International Monetary Fund.

Sokoloff, Kenneth L. y Zolt, Eric M. (2006). Inequality and Taxation: Evidence from the Americas on How Inequality May Influence Tax Institutions. *The Tax Review*, 58(2), 201- 276.

Stein, Ernesto H. y Caro, Lorena (2017). Ideology and Taxation in Latin America. *Economía*, 17(2), 1-27.

Tanzi, Vito (1966). Personal Income Taxation in Latin America: Obstacles and Possibilities. *National Tax Journal*, 19(2), 156-162.

Tanzi, Vito, Villela, Luiz y Barreix, Alberto (comps.) (2008). *Taxation and Latin American Integration*. New York: IADB.

Timmons, Jeffrey F. (2005). The Fiscal Contract: States, Taxes, and Public Services. *World Politics*, 57(4), 530-567.

Tommasi, Mariano, Saiegh, Sebastián y Sanguinetti, Pablo (2001). Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics, and Institutional Reform. *Economía*, 1(2), 157-211.

Torgler, Benno (2005). Tax Morale in Latin America. *Public Choice*, 122(1/2), 133-157.

Weede, Erich (1997). Verteilungskoalitionen, Rent Seeking und ordnungspolitischer Verfall. En Andreas Boeckh y Peter Pawelka (comps.), *Staat, Markt und Rente in der internationalen Politik* (pp. 51-63). Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Zucman, Gabriel (2019). Global Wealth Inequality. *Annual Review of Economics*, 11, 109-138.

