

Política tributaria y desigualdad en América Latina

PHILIP FEHLING
Y HANS-JÜRGEN BURCHARDT
(Coords.)



Política tributaria y desigualdad en América Latina

Doi: 10.54871/ca24pt80

Política tributaria y desigualdad en América Latina / Jorge Atria ... [et al.] ; editado por Philip Fehling ; Hans-Jürgen Burchardt. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO ; Guadalajara : CALAS, 2024.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-931-9

1. Desigualdad. 2. Política Tributaria. 3. América Latina. I. Atria, Jorge II. Fehling, Philip, ed. III. Burchardt, Hans-Jürgen, ed.

CDD 301

Otros descriptores asignados por CLACSO:

Desigualdad, impuestos, reforma fiscal, recursos naturales, economía política, Estado tributario, rentismo y sociedad rentista.

Arte de tapa: Ezequiel Cafaro

Corrección de estilo: Mariela Gurevich

Diseño del interior y maquetado: Eleonora Silva

Política tributaria y desigualdad en América Latina

Philip Fehling y Hans-Jürgen Burchardt
(eds.)



PLATAFORMAS PARA
EL DIÁLOGO SOCIAL



CALAS
MARIA SIBYLLA MERIAN CENTER



CLACSO



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Directora Ejecutiva

María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Solange Victory y Marcela Alemanni - Producción Editorial



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES
CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital desde cualquier lugar del mundo ingresando a libreria.clacso.org

Política tributaria y desigualdad en América Latina (Buenos Aires: CLACSO, diciembre de 2024).
ISBN 978-987-813-931-9



CC BY-NC-ND 4.0

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875

<clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

Con el apoyo de:



Federal Ministry
of Education
and Research

Índice

Reorientación del debate fiscal. Economía política y regímenes tributarios en América Latina	11
<i>Philip Fehling y Hans-Jürgen Burchardt</i>	

Parte I. Fiscalidad y predominio de los sectores exportadores de materias primas

Modelos de desarrollo e instituciones fiscales de América Latina desde la Independencia.....	53
<i>Luis Bértola, Cecilia Lara y Camilo Martínez</i>	

Los recursos fiscales derivados de hidrocarburos y minerales en América Latina. Desafíos ante la imprescindible descarbonización y transición energética.....	89
<i>Juan Pablo Jiménez y Andrea Podestá</i>	

Economía política y perspectivas para la movilización de recursos tributarios en Bolivia.....	131
<i>Verónica Paz Arauco y Wilson Jiménez Pozo</i>	

Contraataque, victimización y aislamiento. Las respuestas de la élite empresarial chilena ante las reformas tributarias (2014-2023).....	163
<i>Claudio Riveros y Alejandro Pelfini</i>	

El concepto de cultura tributaria y su discusión empírica en la élite chilena	197
<i>Jorge Atria</i>	

Evasión tributaria y fuga de capitales en la Latinoamérica rica en recursos naturales. ¿Qué podemos aprender de Argentina?.....	231
<i>Verónica Grondona</i>	

Parte II. Fiscalidad y política de asignación de recursos económicos

La economía política del fracaso de las reformas fiscales progresivas en América Latina.....	267
<i>Rafael Domínguez Martín</i>	

Amenazas redistributivas, modelos de desarrollo y tributación en América Latina.....	313
<i>Gabriel Ondetti</i>	

Coordinación empresarial y tributación regresiva en América Latina	347
<i>Néstor Castañeda</i>	

La apropiación de la renta de la tierra y los límites de la política fiscal en los países productores de materias primas. El caso argentino (1993-2020)	381
<i>Gastón Caligaris</i>	

Impuestos y tipo de cambio en la disputa por la renta agraria en Uruguay (2000-2021)	411
<i>Gabriel Oyhançabal Benelli</i>	

Parte III. Nuevas perspectivas sobre economía política y regímenes tributarios

Materias primas y reformas fiscales. Una propuesta para el desarrollo sustentable.....	441
<i>Hans-Jürgen Burchardt</i>	

Contornos de las sociedades basadas en la renta. Conclusiones y nuevas perspectivas sobre Economía Política y Fiscalidad	481
<i>Philip Fehling</i>	

Sobre autores y autoras.....	517
------------------------------	-----

José Antonio Ocampo, ex Ministro de Hacienda y Crédito Público de Colombia, ex Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas:

La reforma fiscal es uno de los asuntos más urgentes en la América Latina contemporánea, una región extremadamente afectada por una desigualdad excesiva, una alta dependencia de la explotación de recursos naturales y niveles inaceptables de evasión fiscal. Este volumen editado proporciona un excelente análisis de las implicaciones de la política fiscal en el sector de materias primas y de la manera de diseñar políticas fiscales adecuadas para gestionarlo.

Claudia Sanhueza Riveros, Subsecretaria de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile:

Los sistemas tributarios deberían reflejar las preferencias sociales por la redistribución pero, aunque la gran mayoría de la población de América Latina considera que las desigualdades son injustas, nuestros sistemas fiscales y servicios sociales no hacen lo suficiente para afrontar estas desigualdades sociales y económicas. Este libro ofrece una visión desde la economía política para analizar la relación entre la riqueza en recursos naturales, las políticas de asignación y el papel limitado de los regímenes fiscales en la redistribución y la movilización progresiva de recursos. Un conocimiento que ayudará a comprender el statu quo actual y a identificar herramientas para poder avanzar.

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

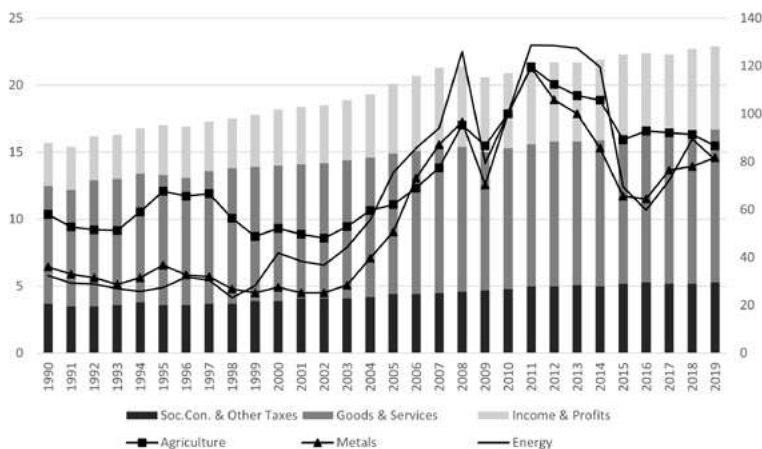
Los regímenes tributarios latinoamericanos han experimentado cambios significativos en los paradigmas de finanzas públicas: desde el énfasis keynesiano en la redistribución y el desarrollo industrial hasta el paradigma neoliberal de eficiencia y neutralidad, volviendo de nuevo al énfasis en su función 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



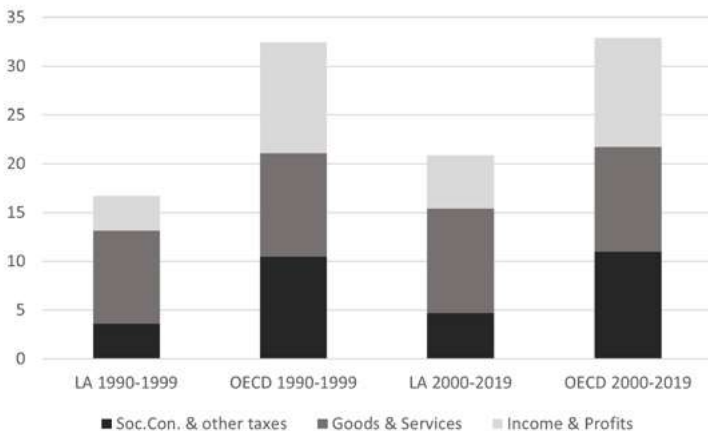
Fuente: cálculo del autor basado en estadísticas de la OCDE para el nivel impositivo, ALC 27; CEPAL para los precios de los productos básicos.

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.

Parte I
Fiscalidad y predominio de los sectores
exportadores de materias primas

Modelos de desarrollo e instituciones fiscales de América Latina desde la Independencia

Luis Bértola, Cecilia Lara y Camilo Martínez

■ Doi: 10.54871/ca24pt82

Introducción

A lo largo de la historia se han registrado importantes cambios en la forma en que las sociedades producen, intercambian, distribuyen y consumen bienes y servicios necesarios para su reproducción y desarrollo, aspecto que puede ser definido como modos de desarrollo. Las dinámicas de esferas tecnológicas, productivas, organizacionales, institucionales, políticas y culturales desempeñaron un rol relevante tanto en los cambios como en las formas en que esas esferas se articulan.

Esos cambios se vinculan con la definición de las esferas públicas y privadas y la relación entre lo colectivo y lo individual. Los modelos de desarrollo reflejan pesos relativos diferentes de cada una de estas esferas. En el caso de la esfera pública, la evolución de sus estructuras administrativas, militares, económicas y sociales también influyen en la trayectoria de desarrollo de un territorio. La

fiscalidad es un componente crítico en este tema. Qué se financia, cómo se financia y quién lo financia, son aspectos claves que están fuertemente entrelazados con las propias características de las estructuras productivas y sociales de cada época.

La participación estatal ha sido muy diferente en distintos tipos de sociedades de acuerdo a su nivel y tipo de desarrollo. Sin embargo, sociedades productivamente similares, por ejemplo, industriales, pueden basarse en estructuras sociales y formas de organizar la propiedad de diversas maneras otorgando al Estado diversos roles en la financiación y en el gasto. En este capítulo se hace hincapié en el componente fiscal de los modos de desarrollo en América Latina (AL).

AL es un conjunto que presenta rasgos comunes con un componente de diversidad relevante. Entre los rasgos comunes se identifican, además de su herencia colonial y diversos aspectos culturales vinculados a la misma, distintas características de sus estructuras productivas y de sus formas de inserción internacional. Estas características conducen a que AL, en promedio, se haya mantenido históricamente con niveles de ingreso per cápita similares a la media mundial, con retraso frente a países avanzados y mejora relativa frente a otras regiones. Asociado a las particularidades de su estructura productiva y algunos aspectos institucionales, AL se distingue tanto por altos niveles de desigualdad como por una alta volatilidad y un patrón de comportamiento cíclico marcado.

La fiscalidad de AL ha tenido un claro correlato con esas características estructurales de larga duración. Ha sido una fiscalidad cíclica, procíclica, siguiendo los vaivenes de la demanda y precios del sector exportador. Desde sus inicios, la fiscalidad encontró fuertes bloqueos a la imposición directa debido a la debilidad de los Estados nacionales y, en particular, a la contracara de este proceso, es decir, el fuerte poder fáctico de diversos grupos propietarios del capital que controlaban mercados y ejercían fuertes presiones corporativas. Los marcados ciclos vinculados a la deuda interna y externa de los Estados hacían de este un componente crítico, tanto

de la financiación como de la estructura de su gasto. Como se verá en las páginas siguientes, aun cuando se han producido importantes avances en dirección a un sistema fiscal *moderno*, y aun cuando los ciclos económicos han generado marchas y contramarchas, estos componentes críticos han mantenido plena vigencia hasta la actualidad.

En tanto en los países más desarrollados la tributación y el gasto del Estado contribuyen a reducir la desigualdad de manera importante, en AL esos dos elementos han hecho una contribución menor a la reducción de la desigualdad siendo ellos mismos altamente desiguales (ver, por ejemplo, Arroyo y Lindert, 2017).

A lo largo del desarrollo de AL, se identifican tres grandes períodos: el agroexportador, hasta la transición de 1913-1929; el período de la Industrialización Dirigida por el Estado, entre 1930 y 1970-1980, aproximadamente; y el de la reorientación exportadora que se mantiene hasta nuestros días. Dentro de cada uno de esos períodos, pueden encontrarse diferentes ciclos con fases expansivas y recesivas. La primera de estas etapas, el período de conformación de los Estados Nacionales, recibe especial atención al igual que el último ciclo expansivo ocurrido a inicios del siglo XXI.

Dentro de cada uno de estos períodos, los modos de desarrollo han mostrado una muy alta variabilidad en la región. Para comprender las diversas trayectorias han sido ensayadas muy diversas tipologías. En este trabajo se sigue la tipología de Bértola y Ocampo (2012), basada en la propuesta original de Cardoso y Pérez Brignoli (1979). Básicamente, esta tipología reconoce tres grandes regiones: la indoamericana (abarca las regiones donde se concentraban las civilizaciones precolombinas más avanzadas, en las regiones Andinas, en Centroamérica y México), la afroamericana (en diversas zonas costeras tropicales, en el Caribe y especialmente en Brasil) y la euroamericana (especialmente las regiones de clima templado en el Sur, aunque también se puede incluir a Costa Rica). Estas sociedades partieron de diversas estructuras de la propiedad y de las relaciones laborales (el eje minería, hacienda y comunidades

campesinas en las indoamericanas; la economía de plantación con trabajo esclavo en las afroamericanas y el trabajo libre en las euroamericanas) dando como resultado diversos niveles de ingreso per cápita, de salarios y de pautas distributivas. Esas economías participaron en diferentes mercados de *commodities* y lograron diversos niveles de desarrollo de sus estructuras fiscales y del gasto, con variadas coberturas de los estados de bienestar. Iniciado el proceso de industrialización, el tamaño de los países y de sus mercados internos se tornaron elementos importantes de diferenciación entre el desempeño de los países, favoreciendo a los medianos y grandes, articulado a las características anteriores.

Herencia colonial y construcción de Estados nacionales (c. 1820-1870)

A comienzos del siglo XIX, las luchas por la independencia en los distintos territorios de la región abren un complejo proceso histórico de construcción de los estados nación e institucionalización de reglas del juego en el ámbito político, económico y social. Es una etapa marcada por estrategias de poblamiento, definición de derechos de propiedad y construcción de mercados de factores. Todo ello en un cambiante contexto internacional: la Independencia de las 13 colonias del Norte, la Revolución Francesa, la expansión y difusión de la Revolución Industrial y sus impactos productivos, financieros y comerciales, y las guerras napoleónicas, con su especial impacto en España.

En este contexto, el camino hacia la conformación de los estados nacionales fue sinuoso; llevó décadas de conflictos llegar a la configuración actual de las naciones latinoamericanas. Más allá de la construcción de estos estados como repúblicas, la inestabilidad fue un rasgo dominante. El poder se definía por la fuerza militar, bajo la influencia de importantes poderes fácticos nacionales e internacionales, proceso que iba acompañado de diversos intentos,

las más de las veces infructuosos, de consolidar nuevas reglas del juego (Irigoin, 2009; Bértola y Ocampo, 2012). Durante las primeras cinco décadas de vida independiente, se constata un desempeño económico magro de América Latina que conforma un alejamiento de los niveles de vida de los países tempranamente industrializados y de otras periferias mundiales: el PIB per cápita de AL pasó de poco más del 50 a poco más del 30 % del de los países más avanzados de Occidente (Bértola y Ocampo 2012, p. 4). Las regiones que mostraron un mayor desempeño exportador, ubicadas en zonas costeras, especialmente la Atlántica, representaron una proporción muy menor de la población latinoamericana (menos del 10 %), incluso hacia 1870, después de haber mostrado un mayor crecimiento demográfico que el resto del continente. De esta forma, la Independencia mostraba resultados que se alejaban de las expectativas generadas por la libertad política y económica con respecto a los viejos poderes coloniales. También fue un período en el que se profundizaron las diferencias entre las repúblicas latinoamericanas, a favor de aquellas que tenían mayor autonomía política, que sufrieron menos las guerras de independencia y que tenían recursos explotables y buena localización con respecto a las vías de transporte.

En este contexto de fragilidad institucional, violencia, reconstrucción de espacios económicos y escasa dinámica económica, la construcción de un nuevo edificio fiscal en las jóvenes repúblicas no fue tarea sencilla. Como señala Irigoin (2009), con la disolución del régimen colonial en Hispanoamérica y la desaparición del patrón del peso de plata se desmembró la mayor unidad monetaria existente a nivel mundial. Los nuevos estados nacionales se construyeron en torno a los centros de recaudación fiscal de la época colonial. La desintegración política de Hispanoamérica en diferentes estados y poderes regionales condujo a que las élites locales se hicieran cargo y controlaran los sistemas locales de emisión monetaria. Las regiones que no tenían casas de acuñación tendieron a instalar sistemas de papel moneda de curso forzoso. Los déficits presupuestales de los débiles gobiernos se sucedieron y tendieron a resolverse

de forma inflacionaria y desplazando la carga fiscal de manera creciente hacia los consumidores, a través del creciente peso de los impuestos arancelarios en el total. A su vez, esta forma fiscal contribuyó a la mayor fragmentación de espacios políticos, mercados y unidades monetarias, dificultando más aún las posibilidades de crecimiento económico. Garavaglia (2010) destaca la incapacidad administrativa y la falta de mecanismos coercitivos para establecer transiciones a una fiscalidad moderna. Ello condujo a que el eje de la fiscalidad tendiera a desplazarse hacia diferentes impuestos al comercio, tanto interno, como internacional, concretado en unos pocos puestos fronterizos más fácilmente administrables.¹

La tabla 2.1 es elocuente con respecto a dos de los aspectos señalados: el dispar desempeño comercial y económico de diferentes regiones de América Latina y la importancia que adquirieron las tarifas aduaneras, cercana y/o superior al 50 % de los recursos fiscales. Salvo excepciones, las tarifas del comercio exterior se concentraron en impuestos a productos importados, afectando principalmente al consumo y a la importación de bienes intermedios. Así, la fiscalidad, tuvo cierto impacto proteccionista y contó con el respaldo de quienes controlaban los recursos naturales y realizaban escasos aportes tributarios, así como el de ciertas industrias locales que se beneficiaban de la protección tarifaria. Ese fue, en particular, el caso del Perú, donde hasta la explosiva aparición del guano, las finanzas públicas se basaron fuertemente en un proteccionismo muy conservador.

Este fue un proceso lento, ya que, inicialmente, la continuidad con la fiscalidad colonial fue la regla. En Bolivia, por ejemplo, entre 1825 y 1870, aproximadamente el 35 % de los ingresos fiscales se

¹ Sánchez Santiró (2009) se pregunta por qué, en México, un régimen que se preciaba de liberal había fracasado en llevar adelante una reforma fiscal moderna y se apoyara en la institucionalidad de la monarquía católica como cimiento de la fiscalidad del nuevo estado. Entre 1824 y 1830, las contribuciones directas de las Haciendas estatales mexicanas eran solamente el 17 %, mientras el estanco del tabaco y otras provenientes del comercio interno sumaron 59 %. En 1841-1844, todavía los impuestos indirectos sumaban 53,4 % y los impuestos directos solamente respondían por el 6,4 %.

originó en la contribución indígena, cobrada a los adultos varones de entre 18 y 60 años; recién ya avanzada la segunda mitad del siglo, los impuestos de aduana comenzaron a gravitar más (Bértola, 2011, pp. 238-239).

Tabla 2.1. Recaudación fiscal per cápita en libras esterlinas y porcentaje de los impuestos al comercio exterior en los ingresos fiscales (1820-1870)

País	1820		1850		1870	
	Recaudación per cápita	% de Aduanas	Recaudación per cápita	% de Aduanas	Recaudación per cápita	% de Aduanas
Argentina	0,79	58	1,20	94	1,59	90
Bolivia	s/d	s/d	s/d	s/d	0,24	85
Brasil	0,11	80	0,41	77	0,89	74
Chile	0,41	50	0,59	61	1,05	54
Colombia	s/d	s/d	0,33	24	0,24	52
Ecuador	s/d	s/d	0,24	52	0,48	57
México	0,26	84	0,38	46	0,37	68
Perú	0,21	70	0,55	37	1,82	18
Uruguay	4,77	80	3,73	63	3,25	85

Fuente: elaboración propia a partir de diferentes estudios nacionales y bases de datos internacionales. Los detalles pueden solicitarse a los autores.

En Perú, la característica más saliente de la construcción fiscal desde su independencia en 1821 hasta aproximadamente 1879 (con la guerra del salitre) fue la instalación de un modelo patrimonialista exportador. En una primera etapa, hasta la mitad del siglo XIX, se caracterizó por la alta dependencia del tributo indígena. Posteriormente, con el ascenso y consolidación del guano como producto de exportación se construyó el aparato fiscal sobre la base de las ganancias dejadas por estas exportaciones primarias de naturaleza monopólica o cuasi monopólica (Contreras 2020, p. 61).

En Argentina, coexistieron dos modelos administrativos diferenciales, uno en Buenos Aires centrado su puerto y otro en la denominada Confederación Argentina de Provincias, que recién en la década de 1860 se unificaron en una sola estructura burocrática y

fiscal, lo que condujo a un aumento importante de la recaudación fiscal per cápita (Garavaglia, 2014, p. 43).

Por último, con respecto al gasto público, dos aspectos son transversales a los distintos países de América Latina: la elevada participación del gasto militar y el pago sistemático de intereses provenientes de empréstitos nacionales e internacionales (ver, por ejemplo: Velazco, 2013, p. 122 sobre Ecuador; Jauregui, 2010, p. 259 sobre México; López, 2013, pp. 158-160 sobre Chile; y Martínez Rodríguez, 2021, pp. 22-23, sobre Uruguay).

Globalización y fortalecimiento institucional (c. 1870-1930)

En el último tercio del siglo XIX es cuando se consolida el modelo de desarrollo primario exportador en América Latina. El proceso no fue uniforme en el continente. Las características de los sistemas económico-sociales fueron variadas según predominara la economía esclavista, el complejo haciendas/comunidades campesinas o el llamado euroamericano. Estos elementos se combinaron con distintas dotaciones de factores y características geográficas. Entonces, la confluencia de factores internos y externos dio lugar a diferentes patrones de desarrollo.

La revolución de los transportes llevó a una disminución sostenida de los costos de fletes marítimos y terrestres. Los países latinoamericanos se volvieron más competitivos para satisfacer la expansión de la demanda de materias primas y alimentos (carne, granos, fibras, minerales, energéticos) por parte de los países industrializados. Ello atrajo un importante flujo de inversiones extranjeras que contribuyeron a la transferencia tecnológica y el aumento de la productividad, conjuntamente con la inmigración, portadora de conocimiento tecnológico, organizacional y sobre los mercados de destino de las exportaciones.

En este período avanzaron de manera importante las reformas liberales y la consolidación estatal: i) la abolición de la esclavitud

avanzó a distintas velocidades, más lentamente en los centros esclavistas; ii) la conformación de mercados de tierras con la delimitación de la propiedad privada en el ámbito rural y urbano y iii) la mayor movilidad de mano de obra de carácter libre al interior de los distintos países y entre ellos. Durante este período, se establecen las estructuras del poder político y estatal, brindando a las economías cierto marco de estabilidad política y social, aspecto influyente en la acumulación de capital y en la canalización de los flujos externos, propios de una dinámica de globalización económica que se inaugura en las décadas finales del siglo XIX y se extiende hasta las primeras décadas del siglo XX.

Este proceso generó un aumento significativo de distintas desigualdades, tanto entre regiones y países del continente como al interior de cada una de ellas en función de las características y las formas de apropiación de los excedentes de las actividades primario-exportadoras. En la mayor parte de los casos, estos procesos se produjeron mediante la consolidación del poder coercitivo y político de los Estados bajo el formato de gobiernos oligárquicos. Se trató de la formalización institucional de una coalición de poder que articulaba los intereses de sectores terratenientes, mineros, comerciantes y prestamistas locales y capitalistas extranjeros, agentes y partidos o caudillos locales, cuerpos militares en ascenso y, en algunos casos, agentes pertenecientes a ramas eclesiásticas (Bértola y Ocampo 2012, pp. 102-104).

En este marco de expansión comercial internacional, la estructura fiscal permaneció estrechamente vinculada a la dinámica de las importaciones. La tabla 2.2 muestra que, hasta mediados de la década de 1910, los gravámenes a las importaciones mostraron valores cercanos y/o superiores al 50 % de los recursos fiscales por vías tributarias –por ejemplos de casos nacionales, ver Regalsky y Salerno (2009, pp. 209-210) para Argentina, Peres-Cajías (2014, pp. 83-85) para Bolivia, Azar y Bertoni (2007, p. 53) para Uruguay.

Tabla 2.2. Recaudación fiscal per cápita en libras esterlinas y porcentaje de los impuestos al comercio exterior en los ingresos fiscales (1900-1930)

País	1900		1910		1930	
	Recaudación per cápita	% de Aduanas	Recaudación per cápita	% de Aduanas	Recaudación per cápita	% de Aduanas
Argentina	6,69	68	8,62	63	10,05	50
Bolivia	0,26	66	0,28	73	0,36	53
Brasil	0,57	52	0,90	51	1,57	51
Chile	2,25	32	3,02	31	7,90	42
Colombia	0,13	23	0,32	84	1,95	25
Ecuador	0,61	91	0,82	60	1,28	39
México	0,47	47	0,72	47	1,63	39
Perú	0,03	57	0,06	45	1,42	22
Uruguay	3,66	62	4,16	81	9,32	22

Fuente: elaboración propia a partir de diferentes estudios nacionales y bases de datos internacionales. Los detalles pueden solicitarse a los autores.

De este modo, es posible destacar ejes transversales en la fiscalidad latinoamericana durante la primera centuria de vida independiente. Los gravámenes al comercio exterior y, en particular, los aranceles a las importaciones, fueron el corazón de las finanzas públicas profundizando algunos de los aspectos destacados para las primeras etapas de vida independiente. Otra cuestión vinculada con las fuerzas externas de la globalización fue el financiamiento externo de los recurrentes déficits fiscales, agudizados por episodios bélicos nacionales e internacionales y la volatilidad del comercio exterior. Finalmente, gran parte del gasto público se concentró en las funciones primarias del Estado, especialmente en las actividades coercitivas (externas e internas incluyendo pensiones militares), la conformación de soportes administrativos elementales (cuerpos burocráticos y primeras carteras ministeriales) y el pago de intereses del servicio de la deuda a partir de las celebraciones de los

diferentes empréstitos nacionales e internacionales. Por otra parte, fue magra la participación de la educación en el gasto público.

Para concluir, es importante destacar dos aspectos. En primer lugar, este período se caracterizó por una profunda redistribución del poder económico y la estructura de la propiedad. No se trató de mantener el poder de las élites coloniales, sino que se trató del surgimiento de un nuevo entramado de poder, especialmente vinculado al contralor de los recursos naturales y de las cadenas necesarias para su explotación. Las nuevas élites fueron suficientemente poderosas como para evitar la imposición directa, rasgo que, como se plantea en distintas secciones, sería de larga duración. Un segundo aspecto, vinculado al peso de las tarifas aduaneras, es el del supuesto proteccionismo predominante en la región. Sin dudas que las tarifas tuvieron cierto impacto proteccionista, sin embargo, no fue este el principal motivo de su implantación, sino que lo fueron las necesidades fiscales del Estado y la facilidad para su implementación (Bértola y Williamson, 2006). Por ello, no son de recibo los argumentos de que estas tarifas constituían un freno al desarrollo de la actividad exportadora, ya que afectaban principalmente al consumidor y evitaron la imposición directa a la clase propietaria.

La industrialización dirigida por el Estado (c. 1930-1980)

La crisis del comercio mundial en el período de entreguerras, en especial durante los años treinta, sacudió la estructura de las finanzas de los estados latinoamericanos fuertemente dependientes de los impuestos al comercio exterior. En un período en el que el Estado adquirió un rol protagónico, la transición a nuevas modalidades de financiación de las actividades estatales fue un proceso complejo que combinó muy diversas modalidades y que resulta muy difícil de reconstruir en términos cuantitativos.

Desde la Gran Depresión, los países latinoamericanos experimentaron dificultades para mantener un crecimiento económico

basado en la exportación de bienes primarios. El escenario económico internacional había cambiado: crisis económicas en los países centrales, caída del flujo comercial global, abandono del patrón oro, retiro del capital extranjero en la periferia y mayor protagonismo estatal en las economías. Además, otras ideas políticas y económicas opuestas a las liberales habían cobrado fuerza. En las economías en desarrollo se esperaba que las políticas anticíclicas sirvieran principalmente para estabilizar la balanza de pagos, en lugar de hacerlo a través de la demanda agregada (Bértola y Ocampo, 2012).

Debido a esta situación internacional y a los déficits en cuenta corriente, los gobiernos latinoamericanos fomentaron la industrialización. Según la literatura, esta etapa comienza en los años treinta y culmina en los ochenta, momento a partir del cual la región entró en la denominada *década perdida*. Sin embargo, existe amplia evidencia que apoya la idea de la existencia de una *industria temprana* en países como Argentina, Uruguay, Chile, México y Brasil antes de la década del treinta.² Thorp (1998) y Cárdenas, Ocampo y Thorp (2003) caracterizan la etapa de industrialización de América Latina a través de dos rasgos centrales: la presencia de un Estado que se involucró activamente en la vida socioeconómica de los países y la priorización del sector industrial como motor de crecimiento y desarrollo.

En materia de desempeño económico se pueden distinguir dos períodos: 1930-1945 y 1945-1980. En el primero, el PIB per cápita se mantuvo casi estancado (0,6 % anual) debido al lento crecimiento económico y a la expansión de la población. La sustitución de importaciones y la recuperación de la demanda interna fueron dos

² Según Lewis (1986), Bulmer-Thomas, Coatsworth y Cortes-Conde (2007), Bértola y Ocampo (2012), la industria manufacturera estaba claramente bien establecida para 1930 en esos países. La industrialización y la urbanización fueron dos fenómenos fuertemente relacionados a partir de las últimas décadas del siglo XIX. A medida que más personas migraban a las ciudades, la oferta de trabajadores para la industria y los servicios aumentaba, al igual que la demanda de bienes de consumo, lo que proporcionaba un creciente mercado interno para la producción industrial.

características de estos años. Luego de la Segunda Guerra Mundial, sin embargo, se vivió el crecimiento más rápido en la historia de América Latina – 5,5 % de crecimiento anual del PIB y 2,7 % per cápita – (Bértola y Ocampo, 2012). El proceso de industrialización en esta segunda etapa presentó un patrón diferente, basado en una mayor expansión de la demanda interna. La sustitución de importaciones y la demanda externa hicieron una discreta contribución al crecimiento del PIB. Esto último contribuyó al cerramiento de las economías latinoamericanas.

La política económica aplicó un abanico de instrumentos. El proteccionismo comercial diferenció los aranceles en función de la producción que se pretendía incentivar o desincentivar (principalmente en función del ahorro de divisas), estableció cuotas de importación según regiones y divisas, así como en el uso de tipos de cambio múltiples. Algunos de estos instrumentos fueron respaldados por la aparición de nuevas instituciones de control estatal. A su vez, el Estado apoyó a la industria nacional y a la producción de diversos insumos a través de: subsidios con financiamiento de nuevos bancos de desarrollo o directamente a través de la producción estatal en las empresas públicas. La expansión de las infraestructuras y los servicios públicos contribuyó a consolidar el mercado local siendo un aspecto trascendente para el crecimiento industrial (Thorp, 1998).

Esta expansión de políticas públicas y los cambios en las formas de financiarlas se reflejaron en la estructura de ingresos y gastos fiscales. La caída del flujo comercial condujo a fuertes crisis de los ingresos fiscales basados en el comercio exterior (Bulmer-Thomas, Coatsworth y Cortes-Conde, 2007) y los estados comenzaron a otorgarle mayor importancia a otro tipo de impuestos como los impuestos directos a ingresos al igual que a impuestos indirectos a bienes y servicios.

De acuerdo con los datos disponibles, la recaudación fiscal, medida por los ingresos del gobierno central en relación al PIB, se mantuvo estable en la mayoría de los países hasta los años setenta.

En promedio, este indicador se ubicó en torno al 11 % hasta los años sesenta y aumentó a 15 % en la década del setenta.

Tabla 2.3. Recaudación fiscal como % del PIB (1930-1979)

País	1930-39	1940-49	1950-59	1960-69	1970-79
Argentina	8,67	8,18	8,79	9,03	10,23
Brasil	9,09	7,94	7,63	8,68	10,63
Chile	s/d	13,81	14,05	17,51	26,18
Colombia	5,87	6,07	7,78	8,47	10,95
México	6,59	7,53	8,72	8,01	11,40
Perú	6,08	8,38	13,63	15,13	15,41
República Dominicana	s/d	23,01	20,83	16,37	16,10
Uruguay	11,23	10,65	10,61	11,12	19,92
Promedio	8,16	9,43	11,50	11,79	15,10

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Montevideo Oxford Latin American Database [M OXLIAD]. NOTA: para el período 1930-39, en el caso de Venezuela, solamente se cuenta con el dato del año 1939.

Detrás de esta estabilidad aparente, se producen cambios relevantes. Como se muestra en la tabla 2.4, se produce una fuerte caída de los ingresos aduaneros, los que fueron sustituidos por otros tipos de impuesto, especialmente por nuevas generaciones de impuestos directos, como los impuestos sobre ingresos, utilidades y ganancias de capital (ver tabla 2.5). De acuerdo con los resultados presentados por OCDE et al. (2018), el peso de la recaudación por estos impuestos directos en relación al PIB en AL creció, entre 1940 y 1980, del 2,2 % al 3,8 % del PIB.

Tabla 2.4. Participación de impuestos de aduanas sobre ingresos del Gobierno Central (1930-1979)

País	1930-39	1940-49	1950-59	1960-69	1970-79
Argentina	33,56	13,06	17,05	s/d	20,84
Brasil	32,80	14,63	18,11	7,75	7,22
Chile	32,29	18,86	21,99	14,34	7,50
Colombia	45,87	23,16	32,46	25,46	15,92
México	27,19	27,22	27,09	20,44	12,24
Perú	29,92	29,25	29,48	20,21	22,91
República Dominicana	30,87	24,11	33,64	41,94	42,56
Uruguay	39,64	28,73	27,68	17,99	6,92
Venezuela	39,27	24,37	22,10	13,57	5,72
Promedio	34,60	22,60	25,51	20,21	15,76

Fuente: elaboración propia en base a datos de la M OXIAD.

En relación a los primeros, los impuestos a la renta aparecen a partir de los años treinta y pasan a tener un mayor peso en la recaudación (ver tabla 2.5). Es el caso de Argentina y Colombia, entre otros. En particular, en Colombia se reforma tempranamente el sistema fiscal, aumentan los impuestos sobre ingresos, los que, a finales de la década del treinta, junto a los impuestos al consumo de ciertos bienes e impuestos al patrimonio, superaban a los ingresos aduaneros. En México y Brasil, por el contrario, la vitalidad del comercio con Estados Unidos mantuvo alta la participación de las tarifas aduaneras, a lo que, en México, se sumó el aumento de impuestos a las exportaciones (Cortes-Conde, 2007).

Además, en varios países de la región, como Argentina, Brasil, Colombia, Uruguay, se comenzaron a generar mayores ingresos por vía no tributaria, como lo fueron el sistema de tipo de cambios múltiples, la emisión de moneda local y/o las rentas por exportación de recursos naturales. Estos ingresos son muy difíciles de estimar; sin embargo, conformaron herramientas potentes, especialmente

los tipos de cambio múltiple en momentos de auge de precios de productos exportables.

Luego de la Segunda Guerra Mundial los cambios introducidos en el régimen fiscal consistieron en la inclusión de impuestos sobre la riqueza y el consumo doméstico (impuesto a las ventas), con el objetivo de obtener una fuente más estable de ingresos.³ A modo de ejemplo, en Brasil a partir del año 1957 comienzan a aumentar los impuestos a las ventas. En México, a partir de 1951, aparece un marcado aumento de impuestos a los ingresos, y nuevos impuestos sobre el consumo de ciertos productos; más tarde, en 1970, aparece el impuesto al valor agregado. En Uruguay, los impuestos indirectos internos se consolidan con los impuestos a los combustibles en 1938, impuesto a las ventas en 1941; además de los cambios en impuestos directos con la creación, en 1945, del impuesto a las ganancias elevadas y, en 1960, el sistema de impuestos a la renta (Azar y Bertoni, 2007).⁴

³ En función de los datos disponibles en MOXLAD, el peso de los impuestos indirectos de bienes y servicios sobre el total de los ingresos del gobierno central llegó a ser de casi 20 % en Uruguay en los años setenta, y alcanzó cifras de 30 % en Brasil y Venezuela, en cambio en Argentina y Colombia se mantenía con porcentajes entorno al 10 %.

⁴ Ya en los años treinta en Uruguay se habían incrementado especialmente las tasas de impuestos indirectos internos sobre consumos específicos (bebidas alcohólicas y tabaco) y sobre los actos y negocios (timbres, papel sellado y estampillas).

Tabla 2.5. Participación % de los impuestos a la renta sobre ingresos del Gobierno Central (1930-1979)

País	1930-39	1940-49	1950-59	1960-69	1970-79
Argentina	10,39	28,15	23,63	19,38	14,07
Brasil	6,15	23,31	20,18	23,44	25,09
Chile	13,49	22,6	23	37,97	21,89
Colombia	12,49	36,82	31,97	48,84	36,74
México	14,07	22,78	21,37	35,86	39,01
Perú	11,8	23,21	22,31	28,73	28,56
Uruguay	19,99	22,8	26,83	35,71	10,86
Venezuela	0,03	12,73	13,41	42,09	58,15
Promedio	11,05	24,05	22,84	34,00	29,30

Fuente: elaboración propia en base a datos de la M OXIAD.

Dada la estructura de gastos asumida por parte del Estado, los intentos reformistas en la fiscalidad fueron lentos e insuficientes (en especial para aquellos países que desplegaron un mayor Estado de bienestar), dando como resultados marcados déficits fiscales. Las presiones fiscales, en un contexto de mayor contracción de deuda para su financiamiento, cierran el período de industrialización en América Latina con una marcada crisis económica (Cortes-Conde, 2007). Por otra parte, la fiscalidad tuvo un componente procíclico muy marcado, en especial en relación a los distintos impuestos que se vinculaban a la dinámica de los precios internacionales, como es el caso de los tipos de cambio múltiple.

No es objetivo del capítulo profundizar sobre la evolución y la estructura del gasto público. Particular interés ha despertado durante el período de la industrialización la eficiencia del gasto y, en especial, el costo de las políticas industrializadoras. En primer lugar, es importante destacar que en diferentes países, durante el período de la industrialización, aumentó significativamente el gasto público social, lo que se tradujo en importantes mejoras reflejadas

en el Índice de Desarrollo Humano (Bértola y Gatti, 2021). Desde el punto de vista de la protección industrial y el estímulo a actividades agrarias productoras de insumos industriales, ha habido un intenso debate. Por un lado, se ha construido la *leyenda negra de la industrialización* que atribuye el mal desempeño de la economía a las prácticas rentísticas empresariales y a la mala asignación de recursos, desviándose de la lógica de las ventajas comparativas. Otras miradas, sin dejar de reconocer que aquellos factores jugaron un rol importante en la economía política de la región, han destacado los logros de este período en términos de crecimiento económico, en particular en períodos en los que la demanda internacional había colapsado. A su vez, cuando la demanda mundial y los precios de *commodities* se recuperaron en la posguerra, no parecía disparatado orientar las rentas de los recursos naturales a la promoción del cambio estructural y la industrialización exportadora. Más allá de la teoría y las sucesivas derivas de la industrialización hacia el mercado externo, la economía política produjo permanentemente la proliferación de conductas corporativas, muchas veces exitosas frente a estados relativamente débiles y con pocas capacidades para la gestión (ver capítulo IV en Bértola y Ocampo, 2012).

Las reformas estructurales de la segunda globalización (c. 1980-1998)

El período comprendido entre 1973-1982 es denominado como *debt-led growth*, años donde el crecimiento económico fue sustentado por el endeudamiento externo a partir de los crecientes déficits comerciales y fiscales. La contracción de deuda externa se profundiza en los años setenta en un contexto de tasas de interés reales bajas, incluso negativas, y la expansión del mercado de los eurodólares por los altos precios de los productos básicos, en particular el petróleo (Palma, 1998). Más de la mitad de la deuda privada que fluyó hacia el mundo en desarrollo durante ese período fue recibida por

países de América Latina. Esta etapa culmina con la denominada *crisis de la deuda* en 1982. Los desencadenantes de dicha crisis fueron la triplicación de la tasa de interés entre 1978 y 1980, la caída progresiva de los términos de intercambio (25 % entre 1977 y 1981) y la contracción del comercio mundial en 1981 – por primera vez desde 1958 – (Bértola y Ocampo, 2012). Otros factores internos jugaron un rol decisivo en el impacto de la crisis de la deuda, como han sido las instituciones de contralor de las fugas de capitales. Como resultado de esto, se aceleraron los coeficientes de endeudamiento externo en los países de América Latina, en gran parte para hacer frente a los pagos de deuda y de sus intereses cada vez más abultados (Marichal, 2010).

El manejo internacional de la crisis de la deuda se basó en la estrategia de la reestructuración de la deuda bancaria y provisión de nuevos préstamos bajo condición de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, dando lugar a diferentes rondas de negociación (Plan Baker en 1985 y 1987, Plan Brady en 1989). La insuficiencia de estas rondas derivó en que el peso de la deuda en la economía latinoamericana aumentara en los años ochenta, hasta llegar a un pico de 50 % del PIB en 1987. A partir de esa fecha, comienza a disminuir para ubicarse en el entorno de 30 % a mediados de los noventa.⁵ Los saldos negativos económicos y sociales de esta crisis para América Latina fueron de gran magnitud: caída aguda del PIB, aumento del desempleo y caída del salario real, aumento de la pobreza (40 % en los años ochenta y 48 % en los noventa), y aumento de la desigualdad – coeficiente de Gini de 0,49 en los ochenta a 0,53 a fines de los noventa – (Bértola y Ocampo, 2012).

Por tanto, a partir de los años ochenta se configura un nuevo escenario internacional que, sumado a las debilidades de la

⁵ La deuda externa pública de Argentina, Brasil, Chile y México crece entre 1970 y 1990 sostenidamente, con sus picos más elevados entre los años 1987-1989 (Marichal, 2010). En 1982, la deuda externa de Brasil ascendía a 87.000 millones de dólares, siendo el país en desarrollo con mayor endeudamiento, y en segundo lugar México con 81.000 millones de dólares (Marichal, 2014).

experiencia de industrialización en América Latina, llevaron a un cambio de rumbo en el modelo de desarrollo.⁶ Más precisamente, una precoz desindustrialización desde los años ochenta fue acompañada en la década de los noventa por un retorno al fuerte predominio de la exportación de recursos naturales, especialmente en Sudamérica. La región bajo este patrón volvió a generar un desempeño mediocre de la productividad, alejándose de las trayectorias de convergencia (McMillan y Rodrik, 2011).

Este modelo orientado a la exportación de bienes primarios tradicionales, en detrimento de los sectores industriales, se desarrolla en el marco de la aplicación de políticas de fuerte apertura comercial y financiera basadas en las recomendaciones del Consenso de Washington para los países en desarrollo.⁷

El Consenso de Washington entendía a los procesos inflacionarios como un fenómeno monetario, por lo que promovía la búsqueda de equilibrios en ese ámbito, restringiendo la expansión de la demanda, en especial la del sector público mediante la disciplina fiscal. Se entendía que el déficit fiscal generaba inflación, déficits de balanza de pagos y fuga de capitales. Se promovió así la apertura externa mediante la liberalización comercial, un tipo de cambio competitivo y apertura a la inversión extranjera directa. El rol del Estado debía limitarse mediante un proceso de desregulación, privatizaciones y reformas tributarias basadas en la eficiencia.

Para lograr superávit fiscal, las reformas buscaron la reducción del gasto público, siendo Chile el país que más tempranamente, desde los años setenta, hizo énfasis en la disciplina fiscal. Los recortes en el gasto público chileno, especialmente salarios y subsidios

⁶ Podemos citar las crisis del petróleo en los años setenta, más la caída del acuerdo de Bretton Woods, la crisis económica de los países desarrollados y el avance de políticas liberales.

⁷ Término acuñado por John Williamson en 1989 (Williamson, 1990). Refiere al conjunto de políticas económicas formuladas por el Congreso de EEUU y miembros principales de la administración, instituciones financieras internacionales, las agencias económicas de gobierno de EUA, la junta de la reserva federal y los grupos de expertos ideólogos.

impuestos en la década del setenta por el régimen de Augusto Pinochet, se intensificaron en los ochenta incluyendo salud y educación, dejando al margen de este retroceso a las actividades de defensa. Por otro lado, a pesar del recorte del gasto, los intereses de deuda externa se mantuvieron como un componente muy significativo de los egresos públicos en países como Argentina, Brasil, México, Colombia (Lora, 2001, 2012). Como resultado, los déficits de los gobiernos centrales se redujeron desde la segunda mitad de los años ochenta y se mantuvieron entre 1 % y 3 % del PIB (Bértola y Ocampo, 2012).

Las reformas tributarias fueron menos profundas en áreas comerciales y financieras debido a la heterogeneidad de las estructuras tributarias de los países y, estas reformas, se produjeron en un período más tardío (entre 1989 y 1994). Uno de los grandes cambios en los años ochenta y noventa fue la reducción de las tasas marginales que se aplicaron a los ingresos personales y a las ganancias empresariales, con lo que se redujo las tasas de tributación directa.⁸ También se generalizaron los impuestos al valor agregado con tasas relativamente uniformes en la mayoría de países, sustituyendo los antiguos impuestos a las ventas, que tenían tasas diferenciales y una estructura más distorsiva.⁹ Hasta fines de la década del noventa, con estas reformas se buscó la neutralidad, la simplificación legal y administrativa y el aumento de la recaudación en base a una mayor base impositiva. En algunos países esto finalmente redundó en aumento del ingreso fiscal.

En la tabla 2.6 se muestra el peso de los impuestos aduaneros, impuestos indirectos a bienes y servicios, y los impuestos directos a la renta en relación a los ingresos del gobierno central. En primer

⁸ Además, los sistemas de incentivos tributarios por actividades, sectores o regiones eran significativos en la región, por ejemplo, los regímenes de zonas francas (Lora, 2012).

⁹ Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú introdujeron tempranamente el IVA en los años ochenta (OCDE et al., 2018).

lugar, se observa (con algunas excepciones) la caída de la participación de los impuestos aduaneros, y una presencia más significativa de impuestos indirectos seguida de los impuestos directos. En segundo lugar, los ingresos del Gobierno Central como porcentaje del PIB se ubican en el entorno del 18 % (ver tabla 2.6), con una gran variabilidad a nivel país. Mientras en Chile, Uruguay, Brasil y México, el porcentaje se ubica por encima del 20 %, en países como Costa Rica, Nicaragua y Ecuador se encuentran por debajo del 15 %.

La estructura tributaria que se observa en los países de América Latina es diferente a la de las economías más desarrolladas, que dependen en menor medida de los impuestos indirectos y basan su estructura fiscal en la tributación directa, con niveles de recaudación tributaria en términos del PIB notoriamente superiores a los de la región latinoamericana.

Podría decirse que la principal explicación es la persistencia de un rasgo de larga duración: la incapacidad estatal en gravar a clases propietarias y, de estas últimas, su capacidad de eludir la imposición directa, concentrando la recaudación fiscal en los impuestos indirectos, centrados en el consumo. Esa tendencia histórica se ve agudizada por dos factores: en primer lugar, la constatación de una estructuralmente baja tasa de inversión, lo que lleva a creer a economistas y políticos que la forma de revertirlo es mediante lo que podría llamarse el *dumping* fiscal. El otro aspecto es el creciente rol, no solamente en América Latina, sino a nivel global, de las corporaciones transnacionales y los intereses financieros que ejercen una fuerte presión sobre organismos internacionales y gobiernos locales para debilitar lo más posible los mecanismos de imposición directa.

Tabla 2.6. Indicadores fiscales de América Latina, 1980-1999

País	Impuestos aduaneros como % ingresos gobierno central		Impuestos de bienes como % ingresos gobierno central		Impuestos a la renta como % ingresos gobierno central		Ingresos gobierno central como % PIB	
	1980-89	1990-99	1980-89	1990-99	1980-89	1990-99	1980-89	1990-99
Argentina	13,1	5,6	12,8	24,6	6,6	9,6	12,5	15,9
Brasil	3,9	1,2	14,5	4,4	29,1	7,5	21,4	20,3
Chile	7,7	9,4	7,9	9,5	16,9	18	26,8	22,0
Colombia	14,5	10,2	21,5	31,5	24,2	36,3	11,9	13,2
Costa Rica	9,3	12,1	11,2	21,6	9,9	10,7	12	13
Ecuador	11,2	5,3	20,7	10	47,4	28,5	12	15
México	8,8	5,5	13,2	10,4	28,4	32,5	25,6	26,2
Nicaragua	9,6	14,7	21,6	29,9	11,1	10,5	14	13
Paraguay	8,3	5,5	14,3	11	11,6	13,2	15	18
Perú	21,8	9,9	24,3	16,1	23,2	27,5	7,6	16,1
Uruguay	9,6	4,4	25,8	23,1	12,1	14,4	22,6	28
Promedio	10,71	7,62	17,07	17,46	20,05	18,97	15,54	17,00

Fuente: elaboración propia en base a datos de la M OXIAD.

La aplicación de estos paquetes de reformas estructurales condujo a mejoras fiscales y a preparar las economías para la profundización de la globalización financiera a partir de los años noventa. Sin embargo, estas políticas de talla única le dieron escasa importancia al mejoramiento del sector público y se concentraron en un número limitado de instrumentos para atender múltiples objetivos. La región mantuvo en los años noventa un magro crecimiento económico junto con fuertes presiones inflacionarias que dieron lugar, junto con el estallido de la crisis financiera mexicana en 1994, a otra media década perdida en los años noventa. Según Clifton, Díaz-Fuentes y Revuelta (2017), entre 1960 y 1998 el impacto de las políticas fiscales sobre la desigualdad fue regresivo o no significativo. En particular, los impuestos a los ingresos personales presentaron un impacto regresivo.

Avances y límites durante el *superboom* de *commodities* (c. 1998-2014)

Al igual que en anteriores ciclos, el crecimiento de la década del noventa culminó en una profunda crisis. La salida de la crisis fue impulsada por el *superciclo* de las *commodities*. El alza de precios de estos productos se extendió hasta 2014, período que abarcó poco más de una década. El auge coincidió con una etapa de bajas tasas de interés de financiamiento externo. En reacción a los resultados económicos y sociales del ciclo de reformas estructurales, distintos gobiernos de la región experimentaron cambios de orientación ideológica. El crecimiento, paradójicamente, fue acompañado de una generalizada reducción de la desigualdad en momentos en que esta aumentaba en distintas regiones del mundo.

Si bien poderoso, este ciclo expansivo no se extendió en el tiempo como ocurrió, en reiteradas ocasiones, en el pasado. Esta vez no se trató de una crisis profunda – aunque en algunos países de la región si lo fueron – sino de una marcada desaceleración económica que duro un lustro, hasta que fuera interrumpida por la crisis del COVID-19 con sus dramáticas consecuencias económicas y sociales (Bértola y Ocampo, 2022).

Puede concluirse que AL no ha logrado romper con su patrón histórico de desarrollo caracterizado por: la existencia de ciclos profundos de auge y crisis, lo que contribuye a la inestabilidad política; la continuidad de la divergencia con respecto a las economías avanzadas y su incapacidad de replicar experiencias de convergencia de otros países y regiones; los avances en materia de desarrollo humano no solamente no han conducido a la estabilidad del crecimiento, sino que tampoco a una reducción permanente de la pobreza y la desigualdad, debido al alto porcentaje de población en situación de vulnerabilidad, que rápidamente cae en situación de pobreza cuando cambia la fase del ciclo (Bértola y Ocampo, 2022).

Durante el último ciclo, la fiscalidad concretó avances significativos. Como muestra la tabla 2.7, desde los años noventa, la fiscalidad mantuvo un ritmo de rápido crecimiento en todos los países de la región. Se puede apreciar nítidamente el cambio de fase del ciclo a partir de 2015. Ese rápido crecimiento condujo a un aumento de la recaudación fiscal sobre el PIB. Como ya se ha destacado, las diferencias entre grupos de países son importantes y en algunos casos se ampliaron. El menor aumento se produjo en el grupo de países grandes y medianos. De todas formas, se puede constatar la persistencia del fuerte rezago relativo de América Latina con respecto a la OCDE, resaltando la paradoja de que quienes más deberían hacer políticas públicas son quienes menos recursos disponen, no solamente en términos absolutos, sino también en relación con el tamaño del PIB.

Tabla 2.7. Tasa de crecimiento de la recaudación fiscal y relación con el PBI, 1990-2019

Tasas de crecimiento	Periodos			
	1990-2000	2000-2015	2015-2019	
Promedio América Latina ¹	8,9	8,2	0,3	
Grandes y Medianos ²	9,3	8,5	2,3	
Chicos ³	11,4	10,3	3,8	
Promedio no ponderado	9,9	9,3	2,7	
Niveles	1990	2000	2014	2019
Promedio América Latina	20,1	22,3	26,5	27
Grandes y Medianos	14,2	14	17,5	17,6
Chicos	11,2	15	18,5	18,4
Promedio no ponderado	14,9	17,5	21,5	22,1
OCDE	31,1	33,3	33,2	33,8

Fuente: elaboración propia en base OCDE et al. (2021). Notas: 1) incluye Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay; 2) incluye Colombia, México y Perú y 3) incluye Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

La estructura fiscal repite un patrón similar. Como puede verse en la tabla 2.8, se produjeron algunos avances en la imposición a la renta y a las utilidades que casi duplicaron su porcentaje del PIB.

De todas formas, la participación de esos tributos en el PIB no llega a la mitad de las cifras de la OCDE. En relación al total de los ingresos fiscales se produce un aumento de siete puntos porcentuales siendo un resultado destacable. Como se visualiza en la tabla 2.8, es llamativa la participación de estos tributos en el grupo de países grandes y medianos (Colombia, México y Perú) que llegan a niveles similares a los de la OCDE. Esto llama la atención porque podría implicar que son países con una estructura fiscal más avanzada, sin embargo, al mismo tiempo, tienen un nivel relativo muy bajo de los impuestos en el PIB. Es posible que esas características de la estructura se deban a altos niveles de informalidad en esas economías que no permiten la recaudación de otros tipos de impuestos indirectos.

Tabla 2.8. Participación de los impuestos a la renta y utilidades en los ingresos fiscales y recaudación fiscal en relación al PIB, 1990-2019 (%)

% impuestos renta y utilidades en ingresos fiscales	Períodos				
	1990	2000	2010	2018	2019
Alta tributación	12,3	17,6	22,4	24,4	24,4
Grandes y Medianos	23,2	26,1	34,3	37,9	37,6
Chicos	17,3	17,6	22,8	26,0	25,8
América Latina	16,8	19,1	24,7	27,6	27,5
OCDE	37,2	34,5	32,6	34,3	s/d
% de los ingresos tributarios en relación al PIB	1990	2000	2010	2018	2019
Alta tributación	20,1	22,3	25,9	27,1	27,0
Grandes y Medianos	9,8	14,3	16,2	18,0	17,8
Chicos	11,8	14,1	16,2	17,3	17,6
América Latina	14,9	17,5	19,8	22,1	22,1
OCDE	31,1	33,3	31,9	33,9	33,8

Fuente: elaboración propia en base OCDE et al. (2021). Notas: 1) incluye Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay; 2) incluye Colombia, México y Perú y 3) incluye Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

Finalmente, si observamos la estructura de la recaudación en 2019 (tabla 2.9), podemos constatar el gran peso que aún mantienen los impuestos indirectos: 14 puntos porcentuales por encima del promedio de la OCDE.

Tabla 2.9. Estructura de los ingresos tributarios como % del PIB, 2019

	Ingresos y utilidades	Seguridad social	Nómina	Propiedad	Bienes y servicios	Otros	Total
Alta tributación ¹	24,4	22,8	1,6	5,6	44,5	1,2	100
Grandes y Medianos ²	37,3	11,9	1,3	4,4	42,4	2,5	100
Chicos ³	25,7	21,3	0,6	1,9	48,8	1,7	100
Promedio no ponderado	26,8	20	1,2	3,3	46,2	2,4	100
OCDE	34	26,6	1,2	5,6	32,2	0,3	100

Fuente: elaboración propia en base OCDE et al. (2021).

Notas: 1) incluye Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay;
2) incluye Colombia, México y Perú y 3) incluye Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

En algunos países, se produjeron cambios cualitativos importantes. En Uruguay, por ejemplo, Viñales (2019) muestra cómo en 2007 se realizó una reforma tributaria que introduce el Impuesto a la Retribuciones de las Personas Físicas, sustituyendo un diverso conjunto de impuestos y exenciones impositivas dando como resultado mayor equidad horizontal y vertical y mayor progresividad.

En síntesis, el último ciclo económico de América Latina, concordante en muchos países con gobiernos de tipo populista o progresista, permitió ciertos avances de la fiscalidad. Generó movimientos hacia una fiscalidad más moderna, sin embargo, lo hizo de manera procíclica y manteniendo las características principales de su larga duración. Es posible imaginar que, de haberse mantenido el ciclo expansivo por un período más prolongado, se podrían haber consolidado estos cambios. A pesar de ello, una vez más el ciclo económico desembocó en una nueva crisis, no tan profunda como

la del cambio de siglo, pero igualmente muy notable, lo que impuso frenos al proceso y en muchos países promovió cambios radicales de orientación política, como en los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, con gobiernos de carácter liberal conservadoras. En efecto, los cambios favorables en materia de distribución del ingreso tuvieron lugar durante un período muy breve y encontraron un freno rápidamente.

Ante el cierre del ciclo, las economías latinoamericanas quedaron, una vez más, enfrentadas a un importante déficit fiscal y a un creciente endeudamiento externo. Desde el punto de vista distributivo, se produjeron importantes avances, aunque siempre estuvo en cuestión si esos avances iban a poder ser sostenidos en el tiempo, o, por el contrario, dependían de la coyuntura económica (Bértola y Williamson, 2017). Desde el punto de vista estrictamente fiscal, Clifton, Díaz-Fuentes y Revuelta (2017) sostienen que entre 1999 y 2012 tanto la recaudación fiscal como la estructura del gasto contribuyeron a una reducción de la desigualdad en la región.

Conclusiones

Este recorrido por la historia económica de América Latina con foco en la cuestión fiscal nos permite constatar la presencia de algunas características estructurales que se mantienen hasta nuestros días. Ello no supone desestimar los muy importantes cambios históricos que han tenido lugar al interior de América Latina como en el mundo en el que se inserta.

A pesar de la existencia de diferencias muy importantes entre las economías de la región, puede afirmarse que existen rasgos comunes a casi todos los países. En primer lugar, el continente sigue teniendo una estructura productiva y una inserción internacional basada en lo que podríamos llamar competitividad precio, es decir, principalmente basada en el acceso a recursos naturales y/o mano

de obra relativamente barata. Se ha mantenido la llamada heterogeneidad estructural hasta nuestros días.

En segundo lugar, tempranamente se ha producido una fuerte concentración en el control de los recursos naturales, y de las industrias que los procesan, el comercio y las finanzas. Estos sectores han tenido un importante poder de negociación frente a los Estados, que nacieron débiles y, más allá de los discursos en su contra, así se han mantenido, sumado a que han actuado regionalmente descoordinados, lo que también constituye una diferencia con respecto a las grandes unidades económicas de los países más desarrollados.

En este contexto, en tercer lugar, las históricamente débiles estructuras tributarias han tenido un sobrepeso de los impuestos indirectos frente a los directos. Más aún, el gasto público ha tenido un impacto distributivo favorable mucho menor que en los países desarrollados, cuando no fue regresivo.

En cuarto lugar, las características de las estructuras productivas, sumada a la debilidad estatal en el manejo de los shocks financieros externos, ha determinado que las economías latinoamericanas presenten una alta volatilidad y con marcada ciclicidad sumado a que las políticas fiscales han tenido un fuerte carácter procíclico. De esta manera, las fuertes fluctuaciones han ido de la mano de cambios políticos muy radicales, en diversas direcciones, con marchas y contramarchas que atentan contra la estabilidad del crecimiento y el aprendizaje institucional. En este contexto, las presiones corporativas de poderosos agentes, frente a un Estado débil, han agregado ineficiencia en los aspectos de la recaudación y el gasto y, diferentes ocasiones, han exacerbado los bruscos cambios políticos.

Bibliografía

Arroyo, Leticia y Lindert, Peter (2017). Fiscal Redistribution in Latin America Since the Nineteenth Century. En Luis Bértola y Jeffrey Williamson (comps.), *Has Latin American Inequality Changed Direction? Looking over the long-run* (pp. 243-282). Cham: Springer.

Azar, Paola y Bertoni, Reto (2007). Regímenes fiscales en Uruguay durante el siglo XX. De los hechos estilizados a la interpretación de la realidad. *Revista Quantum*, II(1), 43-60.

Azar, Paola et al. (2009). *¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas de Uruguay en el siglo XX*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.

Bértola, Luis (2011). Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y Perú desde la Independencia: una historia de conflictos, transformaciones, inercias y desigualdad. En Luis Bértola y Pablo Gerchunoff (comps.), *Institucionalidad y Desarrollo Económico en América Latina* (pp. 227-283). Santiago: CEPAL.

Bértola, Luis y Gatti, Laura (2021). New Historical Estimates of the Human Development Index [ponencia]. *RIDGE Economic History Workshop*. Research Institute for Development, Growth and Economics, Montevideo.

Bértola, Luis y Ocampo, José (2012). *The Economic Development of Latin America since Independence*. Oxford: Oxford University Press.

Bértola, Luis y Ocampo, José (2022). La economía latinoamericana durante las primeras décadas del siglo XXI. *El Trimestre Económico*, LXXXIX(1) (353), 39-71.

Bertola, Luis y Williamson, Jeffrey (2006). Globalization in Latin America before 1940. En Victor Bulmer-Thomas, John Coatsworth

y Roberto Cortes-Conde (comps.), *The Cambridge Economic History of Latin America, vol. 2. The Long Twentieth Century* (pp. 9-56). New York: Cambridge University Press.

Bértola, Luis y Williamson, Jeffrey (2017). Introduction. En Luis Bértola y Jeffrey Williamson (comps.), *Has Latin American Inequality Changed Direction? Looking over the long-run* (pp. 1-14). Cham: Springer.

Bulmer-Thomas, Victor, Coatsworth, John y Cortes-Conde, Roberto (2007). *The Cambridge Economic History of Latin America, vol. 2. The Long- Twentieth Century*. New York: Cambridge University Press.

Cárdenas, Enrique, Ocampo, José y Thorp, Rosemeray (2003). *Industrialization and the State in Latin America: The Postwar Years*. Oxford: Palgrave.

Cardoso, Ciro F.S. y Pérez Brignoli, Héctor (1979). *Historia económica de América Latina, vols. 1 and 2*. Barcelona: Crítica.

Castillo, Atenea (2016). *Las finanzas públicas de Ecuador en el siglo XX* [Tesis de Maestría]. Universidad de la República.

Clifton, Judith, Díaz-Fuentes, Daniel y Revuelta, Julio (2017). Fiscal Policy and Inequality in Latin America, 1960-2012. En Luis Bértola y Jeffrey Williamson (comps.), *Has Latin American Inequality Changed Direction? Looking over the long-run* (pp. 387-406). Cham: Springer.

Contreras, Carlos (2020). *La economía pública en el Perú después del guano y del salitre. Crisis fiscal y elites económicas durante su primer siglo independiente*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú e Instituto de Estudios Peruanos.

Cortes-Condes, Roberto (2007). Fiscal and Monetary Regimes. En Victor Bulmer-Thomas, John Coatsworth y Roberto Cortes-Conde

(comps.), *The Cambridge Economic History of Latin America*, vol. 2. *The Long- Twentieth Century* (pp. 209-249). New York: Cambridge University Press.

Garavaglia, Juan (2010). Algunos aspectos preliminares acerca de la “transición fiscal” en América Latina: 1800-1850. *Revista Illes i Imperis*, 13(2010), 159-192.

Garavaglia, Juan (2014). La disputa por la Nación: rentas y aduanas en la construcción estatal argentina, 1850-1865. *Investigaciones de Historia Económica*, 10(2014), 34-45.

Halperín Donghi, Tulio (1982). *Guerra y finanzas en los orígenes del Estado argentino (1791-1850)*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Irigoin, Alejandra (2009). Greshamon horseback: the monetary roots of Spanish American political fragmentation in the nineteenth century. *The Economic History Review*, 62(3), 551-575.

Jauregui, Luis (2010). La economía de la Guerra de Independencia y la fiscalidad de las primeras décadas del México Independiente. En Sandra Kuntz Ficker (comp.), *Historia económica general de México. De la colonia a nuestros días* (pp. 245-274). Ciudad de México: Secretaría de Economía - El Colegio de México.

Kalmonovitz, Samuel y López, Edwin (2009). *Las cuentas nacionales de Colombia en el siglo XIX*. Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá - Jorge Tadeo Lozano.

Lewis, Colin (1986). Industry in Latin America before 1930. En Leslie Bethell (comp.), *The Cambridge History of Latin America* (pp. 267-324). Cambridge: Cambridge University Press.

López, Elvira (2013). *El proceso de construcción estatal en Chile. Hacienda pública y burocracia (1817-1860)*. Santiago: Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos.

Lora, Eduardo (2001). *Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure it (December 2001)*. IADB Research Department Working Paper, No. 466. New York: Inter-American Development Bank.

Lora, Eduardo (2012). *Las reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y como medirlo (Versión actualizada)*. Documento de trabajo del BIDIDB-WP, núm. 346. New York: Inter-American Development Bank.

Marichal, Carlos (2010). *Nueva historia de las grandes crisis financieras*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana-Debate.

Marichal, Carlos (2014). *Historia mínima de la deuda externa de Latinoamérica, 1820-2010*. Ciudad de México: El Colegio de México.

Martínez Rodríguez, Camilo (2021). El rol del Estado durante la segunda mitad del siglo XIX. Un análisis sobre sus funciones en Uruguay (c. 1853-1893). *Revista Uruguaya de Historia Económica*, 19(XIX), 10-28.

McMillan, Margaret y Rodrik, Dani (2011). Globalization, structural change and productivity growth. En Marc Bacchetta y Marion Jense (comps.), *Making globalization socially sustainable* (pp. 49-84). Geneva: International Labour Organization and World Trade Organization.

Montevideo Oxford Latin American Database [MOXLAD] (n.d.). Base de datos de historia económica de América Latina. <http://moxlad.cienciassociales.edu.uy>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] et al. (2018). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2018*. París: OCDE Publishing.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] et al. (2021). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2021*. París: OCDE Publishing.

Palma, Gabriel (1998). Three and a half cycles of “mania, panic, and [asymmetric] crash”: East Asia and Latin America compared. *Cambridge Journal of Economics*, 22(6), 789-808.

Peres-Cajías, José (2014). Bolivian public finances, 1882-2010. The challenge to make social spending sustainable. *Revista de Historia Económica - Journal of Iberian and American Economic History*, 32(1), 77-117.

Regalsky, Andrés y Salerno, Elena (2009). Financiamiento e inversión pública en la Argentina en un período de transición, 1900-1935. Un enfoque general y dos estudios de caso. *Revista de Historia Económica - Journal of Iberian and American Economic History*, 27(2), 205-246.

Salinas, Alejandro (2020). Las finanzas públicas entre 1821 y 1930. En Carlos Contreras (comp.), *Compendio de Historia Económica del Perú. Tomo IV. Economía de la Primera Centuria Independiente* (pp. 303-342). Lima: Banco Central de Reserva del Perú e Instituto de Estudios Peruanos.

Sánchez Santiró, Ernest (2009). *Las alcabalas mexicanas (1821-1857). Los dilemas en la construcción de la hacienda nacional. Serie Historia Económica*. México City: Instituto Mora.

Thorp, Rosemary (1998). *Progreso, Pobreza y Exclusión. Una Historia Económica de América Latina*. Madrid: IDB- European Union.

Velazco Herrera, Viviana (2013). *Negociar el poder: fiscalidad y administración pública en el proceso de construcción estatal del Estado ecuatoriano, 1830-1875* [Tesis de Doctorado]. Universidad Pompeu Fabra.

Viñales, Gustavo (2019). *Uruguay. Evolución del Sistema Tributario (1990-2018)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Wagner, Gert, Jofré, José y Lüders, Rolf (2000). *Economía Chilena, 1810-1995. Cuentas Fiscales, Documento de Trabajo N. 188*. Santiago: Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile.

Williamson, John (1990). What Washington Means by Policy Reform. En John Williamson (comp.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (pp. 7-20). Washington DC: Institute for International Economics.

Los recursos fiscales derivados de hidrocarburos y minerales en América Latina

Desafíos ante la imprescindible descarbonización y transición energética

Juan Pablo Jiménez y Andrea Podestá

■ Doi: 10.54871/ca24pt83

Introducción

En los últimos años la región de América Latina ha experimentado momentos de alto conflicto social, asociados a la percepción de grandes sectores de la población de las altas desigualdades económicas y la baja cobertura y calidad de la intervención pública en áreas fundamentales como la infraestructura, la educación, la salud y la protección social. Asimismo, a nivel de los gobiernos intermedios y locales, han tenido lugar conflictos ambientales y distributivos de grandes dimensiones, a causa de la explotación de los recursos naturales, el control de los estándares ambientales y la asignación de los ingresos fiscales resultantes. En los países especializados en recursos naturales, la industria extractiva y sus instituciones impositivas y regulatorias han estado en el centro del

debate económico, fiscal y distributivo en las últimas dos décadas (Damonte y Schorr, 2021).

En un contexto pautado por la incertidumbre y los riesgos sociales asociados al impacto asimétrico sobre los distintos sectores de la población, existe un amplio consenso respecto a que en el futuro inmediato se requerirá de una mayor y mejor intervención pública. La recuperación poscrisis viene requiriendo una creciente movilidad de recursos para abordar una estrategia de crecimiento sostenible, inclusivo y amigable con el medio ambiente. Por lo tanto, en este escenario con nuevos desafíos en la provisión de bienes públicos y su financiamiento, resulta indispensable revisar los sistemas tributarios y las bases imponibles en general, y los instrumentos fiscales que se aplican sobre los sectores extractivos, en particular.

El incierto panorama ha ocasionado importantes fluctuaciones en los precios internacionales del petróleo y los distintos tipos de minerales que producen los países de la región. Esta volatilidad crea una dificultad adicional para el manejo de la política fiscal y no solo ha afectado a los niveles centrales de gobierno sino también a los gobiernos subnacionales de los países exportadores de hidrocarburos y minerales que dependen de esta fuente de ingresos para financiar parte del gasto y los proyectos de inversión.

En la revisión de una nueva institucionalidad fiscal para la industria extractiva, a los desafíos tradicionales en términos de volatilidad en los precios de los productos básicos, se le debe sumar un reto adicional asociado con dos procesos que debieran ser simultáneos: la necesaria descarbonización (preocupantemente postergada por los conflictos geopolíticos actuales) y la consecuente transición energética hacia energías menos contaminantes. Esto requiere una atención diferenciada entre los recursos fiscales provenientes de hidrocarburos – con una tendencia decreciente en su uso en los próximos años – de aquellos originados en la explotación minera, con una demanda y uso creciente en las nuevas tecnologías.

Si bien, actualmente, el precio del petróleo aún se encuentra en niveles elevados, en el mediano y largo plazo los países productores deben tener en cuenta la necesidad de reemplazar la caída de los ingresos fiscales provenientes de la explotación de combustibles fósiles, ya que se verán afectados por el proceso progresivo de reducción de emisiones de carbono a nivel global. Asimismo, la transición energética hacia energías menos contaminantes tiene un significativo impacto en la demanda y los precios de algunos minerales utilizados de manera intensiva en las nuevas tecnologías (como el cobre, aluminio, magnesio, níquel y mineral de hierro). Estos dos procesos afectarán de manera diferenciada a los países y regiones especializados en hidrocarburos, por un lado, y minerales, por el otro.

Otro aspecto por considerar es la elevada desigualdad que América Latina ya presentaba previo a la pandemia, tanto entre países como al interior de estos, que se expresa en varias dimensiones relacionadas, como los ingresos personales y regionales, las oportunidades y la provisión de bienes y servicios públicos, entre otras. La alta desigualdad económica regional se traslada al ámbito fiscal a través de diferencias en ingresos, gasto público y acceso a financiamiento, los cuales subyacen detrás de la capacidad de los gobiernos subnacionales (GSN) de proveer bienes y servicios públicos.

Esta alta desigualdad estructural regional de ingresos se produce por varios factores, pero sobre todo por la concentración geográfica de la producción de recursos naturales no renovables. En la región andina, la relación entre las regiones con el PIB per cápita más alto y más bajo generalmente supera el 6:1, mientras que en los países desarrollados rara vez es superior a 3:1 (Brosio, Jiménez y Ruelas, 2018; Comisión Económica para América Latina [CEPAL], 2017; Bone, Muñoz y Radics, 2016). Los GSN más prósperos y/o que poseen mayores recursos naturales cuentan con cuantiosas bases tributarias que les permiten recaudar más ingresos propios o recibir mayores transferencias originadas en la explotación de recursos naturales. Cuando estos recursos fiscales no son asignados

y distribuidos adecuadamente, tienden a exacerbar la alta desigualdad regional estructural y otros desequilibrios económicos entre jurisdicciones de un mismo país. Esto pone sobre relieve la importancia que tienen la asignación de potestades tributarias y responsabilidades de gasto junto con la distribución de los ingresos fiscales provenientes de hidrocarburos y minerales entre los distintos niveles de gobierno.

En este contexto, el presente artículo se plantea como hipótesis de investigación que el efecto combinado de la inevitable descarbonización y la consecuente transición hacia otras fuentes de energía tendrá un significativo impacto sobre las capacidades fiscales, las disparidades territoriales y la evolución de la inversión pública subnacional en los países especializados en esos productos, lo que requiere un análisis desagregado de estos efectos y la necesidad de repensar la actual institucionalidad fiscal.

Es por ello que se examina, en primer lugar, las características de los instrumentos fiscales utilizados para la apropiación de la renta generada por la explotación de los recursos naturales no renovables en aquellos países de América Latina con mayor especialización en la producción de estos bienes (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú), diferenciando entre minería e hidrocarburos. Posteriormente, se analiza la asignación, distribución y uso de los ingresos fiscales entre distintos niveles de gobierno y entre jurisdicciones productoras y no productoras. Luego, la sección siguiente brinda un panorama de la evolución y situación actual de este tipo de ingresos fiscales a través de distintos indicadores y su relación con el ciclo de precios de los hidrocarburos y los minerales. Por último, se ofrece una serie de recomendaciones de política tendientes a reformular y fortalecer estos regímenes para hacerlos compatibles con el proceso de descarbonización y transición energética, al tiempo de orientarlos hacia el crecimiento inclusivo y ambientalmente sostenible.

Descripción de los instrumentos fiscales para la apropiación de la renta generada por la explotación de recursos naturales no renovables

En la literatura tradicional sobre la tributación a los recursos naturales no renovables, se solía agrupar los instrumentos fiscales sobre la industria extractiva, con poca diferenciación entre hidrocarburos y minería. De acuerdo con el objetivo e hipótesis de este trabajo, se requiere diferenciar entre las herramientas utilizadas en los dos sectores, atendiendo a sus tendencias divergentes.

Regímenes fiscales sobre los hidrocarburos

En los países de América Latina que poseen importantes dotaciones de hidrocarburos, la forma más directa en la que los gobiernos se apropian de los ingresos por la exportación y los transforman en recursos fiscales ha sido, históricamente, mediante su participación en la explotación, ya sea a través de empresas públicas o teniendo participación accionaria (Hanni, Jiménez y Ruelas, 2018). Dichas empresas suelen estar sometidas a un régimen tributario especial, el cual puede consistir en pagos de alquileres o cánones, en impuestos adicionales para las empresas públicas o en impuestos especiales sobre la producción petrolera.

Además, los países de la región cuentan con otros mecanismos de apropiación estatal de las rentas como las regalías, los impuestos específicos, el impuesto sobre la renta y otros gravámenes. Las regalías y los impuestos permiten asegurar un pago mínimo por los recursos a los gobiernos, tanto nacionales como subnacionales, de estos países.

En todos los países analizados existe algún tipo de regalía hidrocarburífera, las que tienen como base imponible el valor bruto de producción. Generalmente se aplican escalas de alícuotas variables en función de criterios de fácil verificación, como el nivel

de producción, la ubicación y profundidad de los pozos, el tipo de recurso extraído u otra variable que esté relacionada con la estructura de costos; con la excepción de México donde la tasa de las regalías básicas depende del precio del producto. También en ese país, los contratistas pagan una regalía adicional o contraprestación que se determina en cada contrato de licencia.

El rango de las tasas para las regalías sobre el petróleo y gas es muy diverso entre los países analizados, con valores mínimos de 5 % para hidrocarburos en Argentina, Brasil y Perú, hasta alícuotas máximas de 25 % en Colombia y Perú; incluso en Bolivia la participación que obtiene el Estado llega al 50 %: 32 % por concepto del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) más el 18 % por regalías departamentales, compensatorias y nacionales.

Respecto de la potestad tributaria de las regalías, en Argentina, las provincias productoras de hidrocarburos y minerales poseen plena potestad sobre las regalías que aplican, aunque el marco legal general lo establece el gobierno nacional. En cambio, en los demás países las regalías son establecidas y recaudadas a nivel de gobierno central y luego se distribuyen, en parte, a los niveles subnacionales de gobierno, como se explicará en la siguiente sección.

Por otra parte, en todos estos países también se aplica el tradicional impuesto sobre la renta junto con otros gravámenes sobre los ingresos o ciertos tributos especiales. Por ejemplo, en relación con otros impuestos sobre los ingresos, en Brasil, los concesionarios de campos que producen petróleo y gas natural con un gran volumen de producción y/o alta rentabilidad pagan la participación especial que se calcula según tasas progresivas (que varían de acuerdo con la ubicación del yacimiento, el número de años de producción y el volumen de producción) sobre el ingreso neto, considerando ciertas deducciones (como el pago de regalías, inversiones en exploración, costos de operación, depreciación e impuestos).

Entre los otros tributos que se aplican en estos países, se destacan las llamadas retenciones a las exportaciones en Argentina. En 2020, este país bajó las retenciones aplicadas a las exportaciones de

hidrocarburos.¹ Desde mayo de ese año, se estableció una alícuota del 0 % para los derechos de exportación en caso de que la cotización del barril sea igual o inferior a los 45 dólares, mientras que si el crudo alcanza un precio de 60 dólares o más, la tasa sería del 8 %. Si su valor se ubica entre 45 y 60 dólares, las retenciones se calculan a partir de una fórmula, resultando en tasas que van desde 0,53 % si el precio es de 46 dólares por barril hasta 7,47 % si el barril llegase a 59 dólares.

Además de los instrumentos anteriores, en los sistemas fiscales aplicables a los hidrocarburos de estos países se encuentran otros pagos, generalmente anuales, que se calculan como un monto por hectárea o km² y según el país se denominan canon, patentes, tasas, derechos, etc. Adicionalmente, algunos países consideran un bono de firma o prima de entrada (como Brasil, Ecuador y México) que se cobra solo al principio del contrato. A su vez, en México, tanto los contratistas como la empresa estatal PEMEX deben pagar el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, el cual se calcula en función de la extensión del área de explotación y distingue según fases de exploración y extracción.

En la tabla 3.1, se resumen los principales instrumentos fiscales que los países analizados aplican sobre la industria extractiva de hidrocarburos.

¹ Decreto N° 488/2020.

**Cuadro 3.1. América Latina (7 países):
regímenes fiscales sobre hidrocarburos**

País y producto	Regalías (alícuotas)	Impuesto sobre la renta (alícuota general)	Otros impuestos sobre los ingresos (alícuotas)	Otros gravámenes	Participación pública
Argentina	12-18 %; 5 % para yacimientos marginales	Impuesto a las ganancias: 35 %		Derechos de exportación: Hidrocarburos: 0-8 %, según precio internacional. Canon (monto anual por km ²)	YPF
Bolivia	Regalías departamentales: 11% Regalías nacionales compensatorias: 1% Regalías nacionales (Tesoro Nacional): 6%	Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE): 25%	Impuesto a las utilidades - beneficiarios del exterior: 12,5%	Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH): 32% Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD) Patentes: monto anual por hectárea según fase	YPFB
Brasil	5 % 15 % del valor de producción	ISR: 15 %, más un recargo del 10 % si beneficios son superiores a R\$ 240.000 por año Contribución social sobre el beneficio neto (CSLL): 9 %	Participaciones especiales: 10 – 40 % sobre los ingresos netos Impuesto a las utilidades - beneficiarios del exterior: 15 % (o 25 % paraísos fiscales)	CIDE combustible, Bonos de signatura y Tasa de ocupación de área	PETROBRAS
Colombia	8 – 25 %	Impuesto a las sociedades: 35 %, más sobretasa de 5 %, 10 % o 15 % según precio internacional		Derechos económicos de la ANH; derechos por precios altos (30 % a 50 %) y derechos por uso del subsuelo	ECOPETROL
Ecuador	12,5 - 18,5% (de la producción bruta de petróleo crudo)	Impuesto sobre la renta: 25 %	Margen de soberanía: 25 % de los ingresos brutos (ante baja del precio internacional); Impuesto sobre ingresos extraordinarios (70 %)	Participación laboral: el Estado recibe 12 % de las utilidades Prima de entrada, derecho superficial por hectárea	PETRO-ECUADOR

Los recursos fiscales derivados de hidrocarburos y minerales en América Latina

País y producto	Regalías (alícuotas)	Impuesto sobre la renta (alícuota general)	Otros impuestos sobre los ingresos (alícuotas)	Otros gravámenes	Participación pública
México	Regalía Base (contratistas) / Derecho extracción de hidrocarburos (Pemex) sobre valor hidrocarburo: Petróleo: desde 7,5 % a [(0,125 x precio contractual) + 1,5] % si precio menor o mayor a USD 48, respectivamente Gas asociado: (Precio contractual/100)% Gas no asociado: 0 % a (Precio contractual/100) % Regalía adicional o contraprestación (para contratistas)	Impuesto sobre la renta: 30 %	Derecho por la utilidad compartida (PEMEX): 54 %	Contratistas: Bono a la firma (solo en licencias); Cuota Contractual para la Fase Exploratoria Pemex: Derecho de extracción y exploración de hidrocarburos Impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos (contratistas y Pemex)	PEMEX
Perú	5 - 25 % valor de producción en boca de pozo	Impuesto sobre la renta: 29,5 %	Tasa adicional del ISR por disposición indirecta de rentas: 5 %		PETROPERU

Fuente: elaboración propia sobre la base de Gómez Sabaini, Jiménez y Morán (2015) y legislación oficial.

Por otra parte, dada la elevada volatilidad de los precios internacionales del crudo, algunos países, como Argentina, Brasil, Colombia y Ecuador también han considerado la aplicación de impuestos, derechos, participaciones o contribuciones vinculadas a precios o utilidades extraordinarias. Aunque la heterogeneidad es muy amplia en esta materia, los países que introdujeron este tipo de instrumentos fiscales lo han hecho principalmente a lo largo del período de auge de precios (2003-2008) en clara respuesta al formidable incremento en la renta económica asociada al sector.² Adicionalmente,

² En el periodo de auge, las reformas dirigidas a asegurar la propiedad y el control público de los hidrocarburos

en noviembre de 2022, en Colombia se aprobó una nueva reforma tributaria que llevó las alícuotas del impuesto sobre la renta de las empresas petroleras a un nivel entre 35 % y 60 %, dependiendo del precio internacional del crudo. También se estableció la no deducibilidad de los pagos por regalías a efectos del cálculo del impuesto sobre la renta.

Estos mecanismos solo impactan en el productor cuando se alcanza cierto nivel de precios establecido como umbral. Con ellos se busca dotar de mayor flexibilidad a los regímenes fiscales y asegurar una mayor participación estatal en las rentas generadas por las industrias extractivas, especialmente en períodos en los que su magnitud se considera temporalmente extraordinaria (Gómez Sabáini, Jiménez y Morán, 2015).

Regímenes fiscales sobre la actividad minera

Si bien en algunos países de la región, existen empresas públicas que participan directamente en la explotación minera, la captación de recursos por la vía de la participación estatal en empresas es de menor importancia que en el sector petrolero y gasífero, por lo que en la actividad minera son especialmente importantes las regalías, los impuestos específicos, el impuesto sobre la renta y otros gravámenes.

En cuanto a las regalías y los impuestos específicos sobre la minería, algunos países, como Argentina, Bolivia, Colombia y

incluyeron medidas como la nacionalización de hidrocarburos en Bolivia (2006), la renegociación de contratos petroleros en Ecuador (2010) y la expropiación compensada del 51 % de las acciones de YPF en Argentina (2012). En 2010, las empresas petroleras privadas que operaban en Ecuador tuvieron que cambiar sus contratos de participación por contratos de prestación de servicios. Sin embargo, el nuevo Reglamento de la Ley de Hidrocarburos de febrero de 2022 otorgó un plazo (hasta el 11 de abril de ese año) para que las empresas solicitaran voluntariamente la migración de Contratos de Servicios Específicos que mantienen con el Estado ecuatoriano a Contratos de Participación, es decir, mediante el cual reciben parte de la producción de petróleo para compensar sus inversiones.

Ecuador, tienen como base imponible el valor bruto de producción, a diferencia de Chile o Perú cuyas regalías mineras o impuestos específicos gravan las utilidades.³ En Brasil, la base imponible de la Compensación Financiera por la Explotación de Minerales (CFEM) son los ingresos brutos por ventas, deducidos los impuestos que gravan la venta, en tanto que en México, el derecho especial sobre minería se aplica sobre el valor de los ingresos menos ciertas deducciones permitidas.

En algunos países se determinan alícuotas diferentes de acuerdo con el tipo de mineral (Bolivia, Brasil, Colombia y Ecuador) o la escala de producción (Chile, Colombia para la explotación de carbón y Ecuador); o se considera una escala progresiva que toma en cuenta el precio internacional (Bolivia) o los márgenes de ganancia (Chile y Perú). En México, además del derecho especial sobre minería (de 7,5 %), se cobra un derecho extraordinario (de 0,5 %) sobre el valor de los ingresos derivados de la enajenación de ciertos minerales (oro, plata y platino). En cambio, en Argentina, la Ley nacional de actividad minera no establece alícuotas diferentes según el tipo de mineral ni considera distintas tasas a partir de diferentes escenarios de los precios internacionales de cada mineral.

Las tasas de este instrumento también varían entre los países, con una alícuota mínima entre 0 y 1 % (en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y Perú) y tasas máximas de 8 % y 12 % sobre el valor de la producción o las ventas de minerales en Ecuador y

³ Sin embargo, recientemente en Chile se aprobó la nueva ley de Royalty Minero que entrará en vigencia el 1 de enero de 2024. El nuevo royalty minero reemplaza el actual impuesto específico a la actividad minera (IEAM) aplicable sobre la renta minera, por un nuevo marco tributario que incluye dos componentes: (i) un componente ad valorem (tasa plana y única de 1 %) para la gran minería del cobre aplicable sobre las ventas anuales de dicho mineral, y (ii) un componente que aplica tasas progresivas sobre el margen minero o RIOMA (Renta Imponible Operacional Minera Ajustada). La normativa fija una carga tributaria máxima (sumando el impuesto a la renta de primera categoría, el royalty minero y el impuesto global complementario o adicional al que estarían sujetos los propietarios contribuyentes finales) de 46,5 % de la RIOMA para las mineras que produzcan sobre las 80 mil toneladas métricas de cobre fino (TMCF) y de 45,5 % para las que se ubican entre 50 mil y 80 mil TMCF.

Colombia, respectivamente. Las tasas máximas sobre las utilidades operativas se sitúan en 12 % en Perú y 14 % en Chile.⁴

Al igual que en el caso de los hidrocarburos, en todos los países se grava la actividad con el impuesto sobre la renta, otros gravámenes sobre los ingresos y ciertos tributos especiales. Por ejemplo, en períodos de altas cotizaciones internacionales, el sector minero en Bolivia paga un impuesto adicional del 12,5 % por encima del 25 % establecido para el Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE), ascendiendo su alícuota total a 37,5 %. Recientemente, en Colombia con la aprobación de la reforma tributaria a fines de 2022, se aplica una sobretasa del impuesto sobre la renta a la extracción de carbón del 5 % o 10 % que depende del precio internacional. En el caso de Argentina, se cobran derechos de exportación en el caso de los minerales, cuyas alícuotas se ubican en 3 % y 8 %.

Las empresas mineras, al igual que las petroleras, deben afrontar pagos relacionados con la superficie de explotación, como canon, patentes, tasas, derechos, etc. A su vez, en México existe el derecho adicional sobre minería aplicable a las concesiones mineras que no hayan realizado actividades de exploración o explotación durante dos años que consiste en un pago del 50 % o del 100 %, según la antigüedad de la concesión, de la máxima cuota del derecho minero cobrado según la superficie de la concesión.

A continuación, en la tabla 3.2, se sintetizan las principales características de los regímenes fiscales que los ocho países analizados aplican sobre la actividad minera.

⁴ A partir del 1/1/2024 entrará en vigencia el nuevo royalty minero, cuyo componente sobre el margen operacional aplicará las siguientes tasas:

¹⁾ Explotadores mineros con más del 50 % de ingresos provenientes del cobre y una producción superior a 50 mil TMCF: tasas entre 8 % y 26 % (en función del margen operacional minero, MOM)

²⁾ Explotadores mineros con menos del 50 % de ventas de cobre o que no superen las 50 mil TMCF: a) Aquellos con ventas anuales iguales o menores a 12 mil TMCF estarán exentos; b) Con ventas anuales entre 12 mil y 50 mil TMCF: tasas entre 0,4 % y 4,4 % (según niveles ventas); y c) Con ventas anuales superiores a 50 mil TMCF: tasas entre 5 % y 14 % (según margen operacional).

Cuadro 3.2. América Latina (8 países): regímenes fiscales sobre la minería⁵

País producto	Regalías (alícuotas)	Impuesto sobre la renta (alícuota general)	Otros impuestos sobre los ingresos (alícuotas)	Otros gravámenes	Participación pública
Argentina	0-3 %	Impuesto a las ganancias: 35 %		Derechos de exportación: 3 % y 8 % Canon (monto anual por km ²)	
Bolivia	Escala progresiva del 1 % a 7 % del valor bruto según cotización oficial y tipo de mineral	Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE): 25 %	Impuesto a las utilidades beneficiarios del exterior: 12,5 % Alícuota Adicional al Impuesto a las Utilidades de las Empresas (AA-IUE): 12,5 % si precios altos (excepto cooperativas mineras)	Patentes mineras: monto anual por cuadrícula (progresivo en la etapa de explotación)	COMIBOL
Brasil	CFEM: 1 % - 4 % del valor de venta menos impuestos	ISR: 15 %, más un recargo del 10 % si beneficios son superiores a R\$ 240.000 por año Contribución social sobre el beneficio neto (CSLL): 9 %	Impuesto a las utilidades beneficiarios del exterior: 15 % (o 25 % para pagos a paraísos fiscales)	Tasa anual por hectárea (TAH)	

⁵ Notas: a/ Tasas vigentes hasta el 31/12/2023. Desde el 1 de enero de 2024, entrará en vigencia la nueva ley de Royalty Minero que reemplaza el impuesto específico a la actividad minera (IEAM) por un nuevo marco tributario que incluye dos componentes: (i) un componente ad valorem (tasa plana y única de 1 %) para la gran minería del cobre aplicable sobre las ventas anuales de dicho mineral, y (ii) un componente que aplica tasas progresivas sobre el margen minero y que varía de acuerdo con los volúmenes de ventas del explotador minero y según si más del 50 % de sus ingresos provienen del cobre (las tasas se ubican entre 0,4 % y 26 %, con un tramo exento).

^{b/} La ley 13.196 dispone que el 10 % de los ingresos por ventas al exterior de cobre y subproductos debe ser transferidos a las fuerzas armadas. En 2019, se publicó la Ley 21.174, que deroga la Ley 13.196, pero establece que este impuesto seguirá existiendo por un plazo de nueve años, para luego reducirse a razón de 2,5 % por año, extinguiéndose por lo tanto a contar del año 2033.

País y producto	Regalías (alícuotas)	Impuesto sobre la renta (alícuota general)	Otros impuestos sobre los ingresos (alícuotas)	Otros gravámenes	Participación pública
Chile	Impuesto Específico a la Actividad Minera: tasas progresivas entre 5 % y 14 % de la renta operacional (tasas de 0,5 % a 4,5 % para proyectos pequeños) ^{a/}	Impuesto sobre la renta: 27 %	Impuesto sobre retiro o remesas de utilidades (35 %) y sobre remesas de intereses (4 %) Empresas públicas: impuesto especial del 40 % sobre las utilidades	Impuesto a las Fuerzas Armadas (Ley Reservada): 10 % sobre los ingresos por las exportaciones de cobre de CODELCO ^{b/} Patentes (monto anual por hectárea)	CODELCO
Colombia	1-12 %	Impuesto a las sociedades: 35 %, más sobretasa de 5 % o 10 % para el carbón según precio internacional		Canon superfiario	
Ecuador	5-8 % gran minería metálica; 4 % mediana y 3 % pequeña	Impuesto sobre la renta: 25 %	Impuesto sobre ingresos extraordinarios (70 %)	Participación laboral: el Estado recibe 12 % de las utilidades (pequeña minería 5 %) Patentes mineras: por hectárea (según modalidad y fase)	ENAMI EP
México	Derecho especial sobre minería: 7,5 % sobre los ingresos netos Derecho extraordinario: 0,5 % sobre ingresos por ventas de oro, plata y platino	Impuesto sobre la renta: 30 %		Derecho sobre minería: cuota por hectárea (según periodo de vigencia) Derecho adicional sobre concesiones no productivas	
Perú	1-12 % sobre utilidad operativa Impuesto especial minero (IEM): 2-8,4 % y Gravamen especial a la minería (GEM): 4-13,12 % (sobre utilidad operativa)	Impuesto sobre la renta: 29,5 %	Tasa adicional del ISR por disposición indirecta de rentas: 5 %	Derechos de vigencia de minas (USD 3 por hectárea)	

Fuente: elaboración propia sobre la base de Gómez Sabaini, Jiménez y Morán (2015) y legislación oficial.

Tal como se remarca en Gómez Sabaíni, Jiménez y Morán (2015), un obstáculo recurrente que ha encontrado la implementación efectiva de estos instrumentos se relaciona con la preexistencia de contratos o cláusulas de estabilidad tributaria que varios países de la región concedieron mayormente en décadas pasadas como método de atracción de inversiones extranjeras, incluyendo condiciones de explotación excesivamente laxas en algunos casos.

Por ejemplo, en Perú, las reformas en el sector minero debieron adaptarse a la preexistencia de convenios de estabilidad tributaria en virtud de que los mismos dan origen a tratamientos discriminatorios en relación con las nuevas inversiones. En ese país, las empresas mineras pueden tener firmados convenios de estabilidad jurídica (aplicables de manera general a todos los inversionistas privados, incluyendo a los mineros) y/o contratos de estabilidad tributaria al amparo de la Ley General de Minería, que es específico para el sector. La vigencia de estos últimos, al momento de introducir los cambios tendientes al fortalecimiento de la tributación sobre el sector, obligó a crear el Gravamen Especial a la Minería (GEM), específicamente dirigido a las empresas protegidas por contratos de estabilidad. En esencia, este instrumento tiene el mismo diseño que el Impuesto Especial a la Minería (IEM) – ambos se aplican según una escala progresiva de acuerdo con el margen operativo – aunque difieren en sus alícuotas para equiparar la carga efectiva con aquellas empresas que se rigen por el régimen general de tributación.⁶ Además, el GEM no es estrictamente un impuesto (de hecho, es un pago voluntario que solo se vuelve exigible en caso de que dichas empresas firmen un convenio marco con el Estado) ya que esto violaría los derechos concedidos a través de estos contratos.

En el caso chileno, si bien el IEAM comenzó a aplicarse el 1 de enero de 2006, este no era obligatorio para ninguno de los grandes proyectos de minería del cobre que ya estaban en explotación, pues todos se encontraban acogidos al régimen de invariabilidad

⁶ Las tasas marginales del IEM van del 2,0 % al 8,4 % y las del GEM, del 4,0 % al 13,12 %.

tributaria. Así, independientemente de las tasas de aplicación general de este impuesto (que actualmente se ubican entre 5 % y 14 %), las diez grandes mineras de cobre han estado sujetas a una tasa de 4 % entre 2006 y 2009 (50 % acreditable contra el impuesto sobre la renta, en 2006 y 2007), tasas en el rango del 4 % al 9 % entre 2010 y 2012, una tasa del 4 % por los años 2013 al 2017 y tasas en el rango del 5 % al 14 % hasta el año 2023.⁷

Política de asignación de los recursos fiscales recaudados

En el estudio de las consecuencias fiscales de la explotación de recursos naturales no renovables, resulta central revisar la forma en la cual cada país asigna y distribuye esta masa de recursos que frecuentemente da lugar a conflictos entre diferentes niveles de gobierno.

Cuando se combinan las recomendaciones teóricas de la literatura especializada en la asignación de estas rentas entre niveles de gobierno con las experiencias de los países, surgen como resultado dos direcciones de política (Brosio y Jiménez, 2012; Gómez Sabaini, Jiménez y Morán, 2015). Estas direcciones se basan principalmente en, por un lado, que la región productora debe llevarse una parte de la renta, aunque sea como desembolso de costo y, por otro, en que el gobierno central tiene los mejores instrumentos para gravar estos recursos. No obstante, estas direcciones de política no dan una respuesta acabada sobre cuál debiera ser la asignación vertical (entre diferentes niveles de gobierno) de estas potestades y recursos; ni cuál debiera ser la horizontal (entre diferentes jurisdicciones del mismo nivel de gobierno); ni si los gobiernos subnacionales debieran gravar o no estos sectores y de qué manera.

En la práctica, y al igual que en la configuración de los respectivos regímenes fiscales aplicados, los países latinoamericanos

⁷ Para más detalle véase Jorratt (2021).

muestran una amplia variedad de soluciones al momento de distribuir las rentas provenientes de los hidrocarburos y minerales, que se asocian a diferentes arreglos intergubernamentales.

A pesar de esta heterogeneidad, vinculada a las trayectorias históricas y procesos sociales y políticos específicos de cada país, se pueden identificar algunas tendencias generales en lo que respecta a la distribución regional de estos recursos. Se observa una alta asignación asimétrica, ya sea de las potestades tributarias como de la distribución de los recursos fiscales que proceden de las rentas extractivas, a las regiones o localidades productoras respecto de las no productoras (Brosio y Jiménez, 2015), con cierta escasez de mecanismos de compensación o transferencias de igualación para asignar también recursos a estas últimas (ver tabla 3.3).

Cuadro 3.3. América Latina (8 países): marcos legales que rigen la distribución y asignación de ingresos fiscales derivados de los sectores extractivos
A. Hidrocarburos

Países	Ingresos distribuidos	Distribución a regiones productoras	Mecanismo de compensación a otras regiones
Argentina	Regalías	Sí (recaudan las provincias)	No
Bolivia	Regalías e IDH	Sí	Sí
Brasil	Regalías	Sí	No
Colombia	Regalías	Sí	Sí
Ecuador	Regalías	Sí (mínimo)	No
México	Todos los ingresos fiscales	Sí	Sí ^a
Perú	Regalías, Fondo de Desarrollo Económico del proyecto Camisea (Focam) e impuesto a la renta (canon petrolero y canon gasífero)	Sí	No

B. Minería

Países	Ingresos distribuidos	Distribución a regiones productoras	Mecanismo de compensación a otras regiones
Argentina	Regalías	Sí (recaudan las provincias)	No
Bolivia	Regalías	Sí	No
Brasil	Regalías (CFEM) ^b	Sí	No
Chile ^c	Impuesto Específico a la Actividad Minera	No	No
Colombia	Regalías	Sí	Sí
Ecuador	Regalías	Sí	No
México	Todos los ingresos fiscales	Sí ^d	No
Perú	Regalías, derechos de vigencia de minas e impuesto a la renta (canon minero)	Sí	No

a. Acceso a recursos fiscales a través de la Ley de Coordinación Fiscal.

b. Compensación Financiera por Explotación de Minerales.

c. Vigente hasta el 31/12/2023. Desde el 1 de enero de 2024, entrará en vigencia la nueva ley de Royalty Minero que reemplaza el impuesto específico a la actividad minera (IEAM) por un nuevo marco tributario que incluye dos componentes y establece la distribución de recursos a gobiernos regionales y municipios de todo el país a través de la creación de tres Fondos.

d. Incluye tanto a los estados como a los municipios.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Brosio, Jiménez y Ruelas (2018) e información oficial.

En el caso particular de Argentina, cada provincia productora de hidrocarburos (como Chubut, Mendoza, Neuquén, Río Negro y Santa Cruz) recauda sus regalías y tiene su propio sistema para coparticiparlas con sus municipios. Los porcentajes de la masa de recursos provenientes del sector que se reparten a los municipios se sitúa entre el 7 % y el 16 % según la provincia y en algunos casos benefician únicamente a los municipios productores y en otros se

reparte también hacia los no productores, de acuerdo con criterios de cantidad de población, salario por habitante, etc.⁸

El IDH en Bolivia es coparticipado de la siguiente manera: 4 % para los departamentos productores de hidrocarburos; 2 % para departamentos no productores; en caso de que un departamento productor tenga un ingreso por IDH menor al de un no productor, el Tesoro General de la Nación (TGN) nivela su ingreso hasta el monto máximo de un departamento no productor; y el resto para el TGN, pueblos indígenas y originarios, comunidades campesinas, municipios, universidades, fuerzas armadas, policía nacional y otros. Los recursos recibidos por IDH deben destinarse para los sectores de educación, salud y caminos, desarrollo productivo y todo lo que contribuya a la generación de fuentes de trabajo. La recaudación de las regalías mineras se distribuye un 85 % para el departamento productor y 15 % para el municipio productor; del 85 % asignado a los departamentos productores, estos deben destinar el 10 % para actividades de prospección y exploración minera en el respectivo departamento.

En Brasil, los recursos recolectados de la CFEM se distribuyen un 10 % para órganos de administración de la Unión (el gobierno nacional en Brasil) y el resto para los Estados, Distrito Federal y Municipios, siempre relacionados con el lugar donde se explota el mineral. Estos recursos se pueden aplicar a proyectos que beneficien a la comunidad local, ya sea en la mejora de la infraestructura, la calidad ambiental, la salud o la educación. De la parte que reciben el DF, los estados y los municipios productores, al menos el 20 % debe destinarse a actividades relacionadas con la diversificación económica, el desarrollo minero sostenible y al desarrollo científico y tecnológico.

En este país, la asignación de los recursos provenientes de la participación especial por grandes explotaciones de hidrocarburos

⁸ Para mayor detalle véase <https://mase.lmneuquen.com/regalias/como-reparten-las-regalias-cada-provincia-petrolera-n817805>

se realiza según el tipo de campo de la siguiente forma: el 50 % para la Unión, el Gobierno Federal o el Fondo Social del Presal según corresponda; el 40 % a los estados productores o que estén frente a la plataforma continental productora y el 10 % a los municipios productores o frentistas según el caso.

Una parte de los ingresos por regalías petroleras y de gas natural y por la participación especial debe destinarse a las áreas de la educación pública, con prioridad en la educación básica, y a la salud.

El caso chileno se ha caracterizado por una alta centralización de los recursos fiscales provenientes de la explotación minera. Recién en la reforma de 2010 se creó el Fondo de Inversión y Reconversión Regional, cuyos recursos deben destinarse al financiamiento de obras de desarrollo de los gobiernos regionales y municipales y un tercio debe ser asignado a las regiones mineras del país. Sin embargo, el control sobre los recursos del Fondo lo tiene el Ministerio de Hacienda, mientras que los gobiernos regionales y municipales solo establecen las prioridades de los proyectos de inversión.⁹ No obstante, con la aprobación de la nueva ley de Royalty Minero que entrará en vigencia el 1 de enero de 2024 se establece la distribución de recursos a gobiernos regionales y municipios de todo el país con la creación de tres fondos: (i) el Fondo regional para la productividad y el desarrollo que está dirigido a todos los gobiernos regionales para financiar planes y programas de inversión para el desarrollo regional, científico y tecnológico; (ii) el Fondo para la equidad territorial que beneficia a las comunas más vulnerables y que tienen una mayor dependencia del Fondo Común Municipal (FCM), y (iii) el Fondo de Comunas Mineras para aquellos municipios que mantengan dentro de sus territorios faenas relacionadas directamente con la actividad minera, como yacimientos, fundiciones y refinерías, relaves, puertos, entre otros.

⁹ Véase Poveda Bonilla (2019).

Por otra parte, en Colombia, el Sistema General de Regalías (SGR), creado en 2011, modificó la distribución de los recursos por regalías para favorecer a todos los departamentos y municipios del país, y no mayoritariamente a los productores y puertos. Luego, a partir del 1 de enero de 2021, se incrementaron las asignaciones directas para los departamentos y municipios productores y los puertos, del 11 % al 25 %. Además, se destina un 15 % para los municipios más pobres del país, el 34 % para proyectos de inversión regional y el resto para otras asignaciones relacionadas con el medio ambiente, la ciencia, tecnología e innovación, el ahorro para el pasivo pensional y la estabilización de la inversión, entre otros. Respecto de las asignaciones directas, se debe destinar al menos un 5 % a infraestructura educativa o a proyectos para mejorar la cobertura, permanencia y calidad de la educación superior pública. Además, los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, rai-zales y palenqueras, y el pueblo Rom o Gitano son beneficiarios directos de un porcentaje de la asignación para la inversión local.

En el caso de Ecuador, las regalías provenientes de la explotación de materiales de construcción son de beneficio directo de los gobiernos municipales. En cuanto a las regalías mineras, el 60 % debe ser destinado para proyectos productivos y de desarrollo local sustentable a través de los gobiernos municipales, juntas parroquiales y, cuando el caso amerite, el 50 % de este porcentaje a las instancias de gobierno de las comunidades indígenas y/o circunscripciones territoriales. Estos recursos deben ser distribuidos priorizando las necesidades de las comunidades que se encuentran en áreas de influencia afectadas directamente por la actividad minera.

En México, los recursos recaudados por el impuesto a la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos se asignan al Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos y se destina un 100 % a la entidad federativa productora, la cual a su vez debe distribuir al menos el 20 % a los municipios productores. La totalidad de los recursos se deben destinar a inversión en infraestructura para resarcir, entre otros fines, las

afectaciones al entorno social y ecológico. Respecto de los fondos recaudados por los derechos sobre la minería (especial, extraordinario y adicional), estos solo podrán ser empleados en acciones para mejorar las condiciones de los centros educativos y de los servicios de salud, así como en inversión física con un impacto social, ambiental y de desarrollo urbano.

En Perú, únicamente los gobiernos subnacionales donde se explota el recurso natural reciben ingresos fiscales a través del canon minero, canon gasífero, canon y sobrecanon petrolero y regalías mineras.¹⁰ El canon minero está constituido por el 50 % de la recaudación del impuesto sobre la renta que pagan las empresas mineras y su distribución es para gobiernos regionales y locales productores (10 % para municipalidades distritales, 25 % municipalidades provinciales, 40 % departamentos y 25 % gobiernos regionales que deben transferir el 20 % a las universidades nacionales de su jurisdicción). Los gobiernos subnacionales ubicados en los departamentos de Loreto, Ucayali, Piura, Tumbes y Puerto Inca reciben transferencias por concepto de canon y sobrecanon petrolero que beneficia a los gobiernos regionales, locales, universidades nacionales, institutos superiores estatales y el instituto de investigación de la Amazonía Peruana.¹¹ Los recursos provenientes de los canon y regalías deben utilizarse en el financiamiento de proyectos de inversión orientados a brindar servicios públicos de acceso universal y que generen beneficios a la comunidad.

Más allá de las particularidades de cada país y de los instrumentos utilizados para captar las rentas extractivas, la asignación asimétrica se da en varios países de la región. Por ejemplo, las regalías, que son la base de la asignación de una parte de la renta extractiva

¹⁰ El canon gasífero está conformado del 50 % del impuesto a la renta, 50 % de las regalías y 50 % de la participación del Estado en los contratos de servicios en la explotación de gas natural y condensados.

¹¹ El canon petrolero está constituido por el 12,5 % del valor de la producción que obtiene el Estado por la explotación de petróleo, gas natural asociado y condensados en los departamentos mencionados y se paga con las regalías que se derivan de su explotación.

a los gobiernos subnacionales, son recaudadas en beneficio únicamente de las provincias productoras en el caso de Argentina; en tanto que, en Bolivia y Brasil, los ingresos por regalías son asignados en su totalidad a las regiones donde se encuentra el recurso natural. En Perú, a través del canon minero y gasífero, los gobiernos subnacionales productores participan no solo de las regalías, sino también del 50 % de la recaudación del impuesto a la renta que pagan las empresas productoras.

La asignación asimétrica, o sea la asignación y/o distribución a las jurisdicciones productoras en mayor medida que a los territorios no productores, consolida y en algunos casos amplifica las disparidades territoriales. Esta asignación asimétrica, sumada a la falta de transferencias de igualación, hace que la significativa concentración del PIB regional también se exprese en una alta concentración de ingresos fiscales en los países de la región. De acuerdo con la evidencia disponible, los ingresos fiscales que observan mayor grado de concentración son los relacionados con la explotación de minerales e hidrocarburos. Esto también se aprecia a través de indicadores derivados del coeficiente de Gini que captan la participación relativa de las fuentes de ingreso en la desigualdad de ingresos fiscales subnacionales, ya que se observa una alta participación relativa de los ingresos fiscales provenientes de los hidrocarburos y minerales sobre la desigualdad de ingresos fiscales subnacionales (Brosio, Jiménez y Ruelas, 2018).

El alto impacto sobre la desigualdad que puede tener la forma de asignación de estos recursos entre niveles de gobierno hace que sea relevante considerar el diseño de transferencias de igualación como alternativa para mejorar la equidad interjurisdiccional (Searle, 2007), particularmente en América Latina.

En ese sentido, en Brosio y Jiménez (2015) y Brosio, Jiménez y Ruelas (2018), tomando como referencia los principios teóricos de igualación fiscal interregional, se revisa el alto impacto de la explotación de recursos naturales sobre la distribución territorial del ingreso y el efecto de la implementación de sistemas de igualación,

que incluyan los ingresos fiscales provenientes de recursos naturales, a nivel de los gobiernos intermedios de Argentina, Bolivia y Perú. En los tres casos la desigualdad territorial baja en forma significativa si se distribuyeran estos ingresos con mecanismos de igualación.

Por otro lado, con respecto al uso por parte de los gobiernos subnacionales de los recursos fiscales provenientes del sector extractivo (Gómez Sabaini, Jiménez y Morán, 2015; CEPAL, 2014), se observa una priorización hacia el gasto de capital y no de gasto corriente, lo cual generalmente está establecido mediante disposiciones específicas en la legislación vigente (Colombia, Ecuador y Perú). Incluso, en algunos casos, se explicitan en la legislación los sectores específicos a donde se destinan los recursos descentralizados. Sin embargo, existe una propensión a gastarlos en el presente, con una débil apuesta por su gestión financiera mediante fondos para fines de ahorro o estabilización o de equidad intergeneracional, si bien estos mecanismos se multiplicaron en época reciente, principalmente a nivel de los gobiernos centrales.¹²

Panorama de los ingresos fiscales provenientes de los hidrocarburos y minerales en América Latina y su asignación

La tendencia de los ingresos fiscales relacionados con la explotación de hidrocarburos y de la minería en los países de la región ha estado muy marcada por el ciclo de los precios internacionales del petróleo crudo y de los minerales y metales (gráfico 3.1).

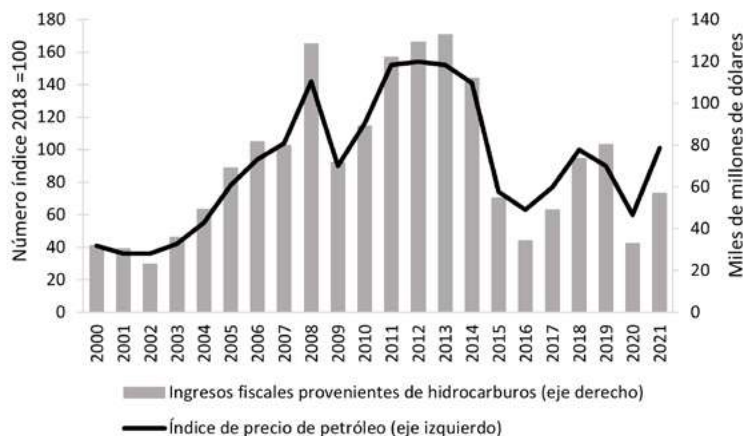
¹² Existen actualmente instrumentos de este tipo en los siguientes países de la región: Brasil, Chile (2), Colombia, México, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago y Venezuela. Para más detalle véase Rossignolo (2015). A nivel de gobiernos subnacionales, la provincia de Neuquén en Argentina ha creado un fondo anticíclico, el Fondo de Estabilización y Desarrollo de Neuquén (FEDEN) con vigencia desde el 1° de enero de 2022, compuesto por fondos generados en las regalías del petróleo y gas exportado del yacimiento Vaca Muerta.

El auge de estos precios en el periodo 2003-2008, como resultado del rápido crecimiento de los países en desarrollo, en especial de China y otras economías de Asia que lideraron la demanda internacional por las materias primas que produce la región, llevó a un incremento significativo de los ingresos fiscales generados por la explotación de los recursos no renovables. La apropiación de la renta por parte del Estado también se vio reforzada por las reformas en los regímenes fiscales aplicados a estos sectores con el fin de garantizar una apropiada captación de estos ingresos.

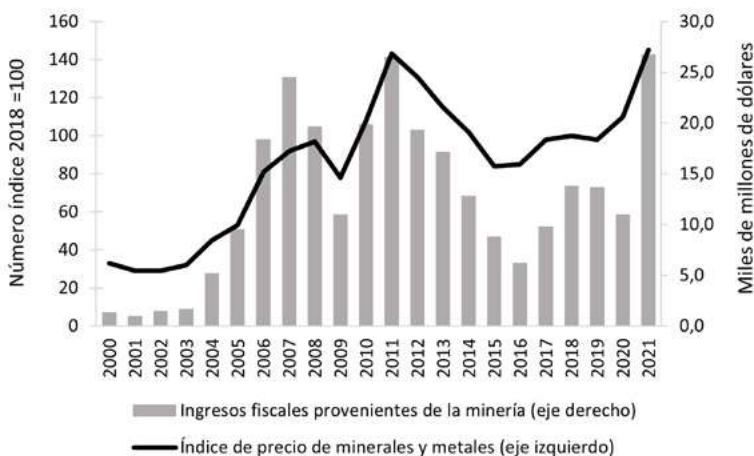
El ciclo alcista de los precios internacionales fue interrumpido abruptamente por la crisis financiera mundial de 2008-2009, lo que se reflejó en una caída de los ingresos fiscales originados en la explotación de estos recursos. Luego de la crisis, tuvo lugar una importante recuperación en los precios y los ingresos recaudados que se extendió hasta 2012 aproximadamente. Así, entre 2011 y 2012, los ocho países analizados de la región recaudaban en conjunto 126 mil millones de dólares anuales en ingresos provenientes de la extracción de hidrocarburos y alrededor de 23 mil millones de dólares al año relacionados con la minería. A comienzos de siglo, estos ingresos para la muestra de países sumaban cerca de 29 mil millones de dólares y 1,2 mil millones de dólares, es decir, que luego de las reformas y el incremento de los precios internacionales, crecieron 4 y 19 veces, respectivamente.

No obstante, a partir del año 2013, la economía mundial muestra una desaceleración, en particular por las menores tasas de crecimiento e inversión en China, lo que se tradujo en un rápido descenso de los precios y de los ingresos fiscales hasta 2016. Luego, en 2017 y 2018, mejoran las condiciones en los precios internacionales, lo que permite un repunte en los ingresos fiscales aportados por las industrias extractivas, aunque los mismos permanecen muy por debajo de los niveles alcanzados a comienzos de la década.

Gráfico 3.1. América Latina (8 países): ingresos fiscales provenientes de hidrocarburos y minería y precios internacionales
 En miles de millones de dólares y en número índice 2018 =100
A. Hidrocarburos



B. Minería



Fuente: elaboración propia sobre la base de CEPAL.

Si bien la evolución de los precios internacionales del petróleo y de los minerales fue relativamente similar hasta 2018, tal como se observa en el gráfico 3.1, a partir de 2019 empieza a observarse una importante divergencia, donde el precio de petróleo muestra una tendencia descendente y el índice de precios para los minerales, una tendencia creciente.

En 2019, se notan las condiciones desfavorables en la economía global que se acentúan aún más hacia 2020 con la debacle económica ocasionada por la pandemia de COVID-19. La significativa contracción de la demanda, principalmente en las economías avanzadas, provocó una fuerte caída de los precios de petróleo crudo y la consiguiente retracción en los recursos fiscales provenientes de los hidrocarburos. En contraste, los precios internacionales de los minerales y metales se recuperaron rápidamente después de una caída inicial, gracias a la aceleración de la producción industrial en China.¹³ Sin embargo, los ingresos fiscales aportados por la minería también sufrieron una caída en 2020, como resultado de las medidas de confinamiento y la paralización de actividades mineras que impactaron en una menor producción.

En 2021, tal como se analiza en Organización de Cooperación y Desarrollo Económico [OCDE] et al. (2023), los precios de referencia del petróleo subieron bruscamente a medida que mejoraron las condiciones macroeconómicas globales y la oferta se retrasó en normalizarse. Esto se tradujo en un aumento de los ingresos fiscales de la exploración y producción de petróleo y gas, aunque se ubicaron muy por debajo de los niveles previos al colapso de los precios del petróleo de finales de 2014 y principios de 2015. La rápida recuperación en la producción industrial global también impulsó la producción minera que, junto con precios internacionales más altos, llevaron a un fuerte aumento en los ingresos fiscales mineros en 2021.

¹³ Véase para más detalle OCDE et al. (2021).

En 2022, la invasión de Rusia a Ucrania tuvo un gran impacto sobre los ingresos fiscales provenientes de estos productos. Los precios del petróleo y de los minerales y metales subieron con el estallido de la crisis, reforzando las rápidas ganancias experimentadas en 2021. Sin embargo, en la segunda mitad del año, los precios de referencia registraron una caída generalizada debido a la desaceleración de la actividad económica global y las restricciones de COVID-19 en China. Como resultado los ingresos por hidrocarburos aumentaron bruscamente, en tanto que los ingresos mineros se mantuvieron en niveles similares a los de 2021.¹⁴

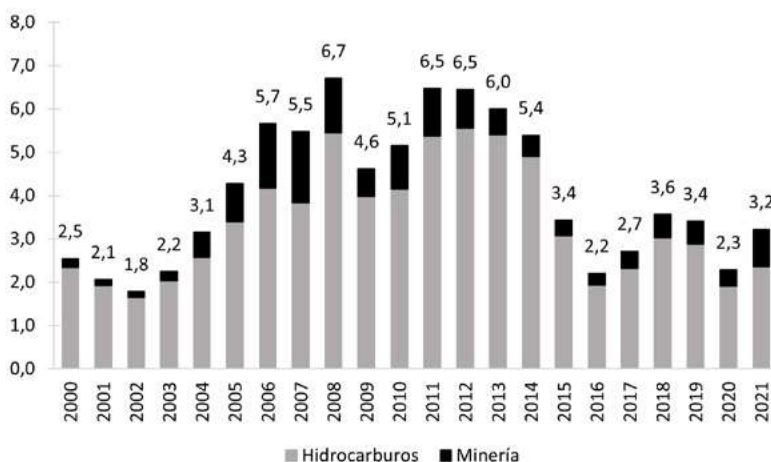
Cuando los ingresos fiscales provenientes de los recursos naturales no renovables se miden como proporción del PIB, la evolución en las últimas dos décadas es similar a la descrita anteriormente (gráfico 3.2). A comienzos de siglo, estos ingresos llegaban a 2,7 % del PIB en promedio para los ocho países analizados, alcanzan un nivel del 6,8 % del PIB en 2008, luego caen durante la crisis financiera global en 2009 y se recuperan posteriormente para llegar a un valor de 6,6 % del PIB en 2011. A partir del derrumbe del precio de petróleo crudo en el segundo semestre de 2014, se aprecia una significativa caída de estos ingresos en relación con el producto, alcanzando 2,2 % del PIB en 2016. Si bien, luego se observa cierta recuperación hasta 2018, en 2019 y 2020 vuelven a contraerse para llegar a los niveles de 2016. La mayor parte de la contracción en estos ingresos públicos es explicada por la disminución de la recaudación generada por la explotación de hidrocarburos, ya que la retracción de los recursos provenientes de la minería ha sido de menor magnitud.

Luego, en 2021, con el aumento en los precios internacionales, los ingresos por hidrocarburos y minerales se incrementaron en proporción al PIB. En 2022, de acuerdo con las estimaciones de la CEPAL, los ingresos por hidrocarburos aumentaron bruscamente, llegando a representar cerca de 4,2 % del PIB, mientras que los

¹⁴ Véase para más detalle OCDE et al. (2023).

ingresos mineros se mantuvieron en un nivel del 0,7 % del PIB a pesar de una contracción moderada en los precios de muchos metales base y menores volúmenes de producción, gracias en parte a grandes pagos anuales del impuesto de sociedades en 2022 para el ejercicio fiscal 2021 (OCDE et al., 2023).

*Gráfico 3.2. América Latina (8 países): ingresos fiscales provenientes de la explotación de recursos no renovables por producto
En porcentajes del PIB, 2000-2021*

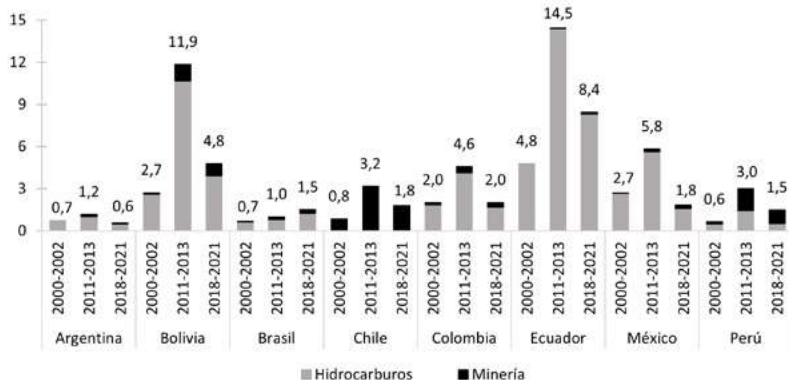


Fuente: elaboración propia sobre la base de CEPAL.

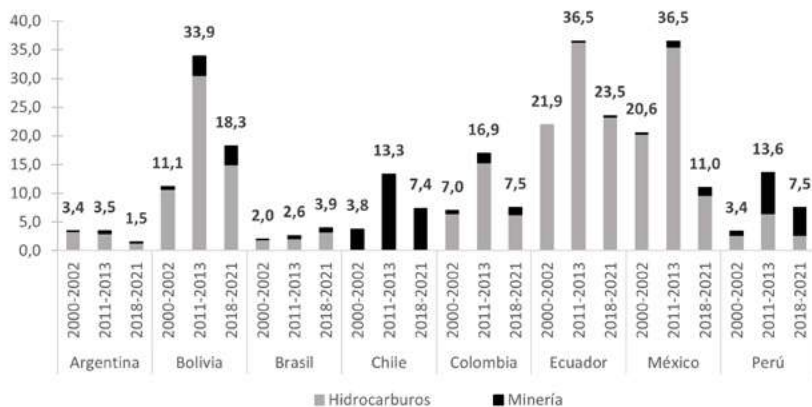
Si bien estas tendencias regionales también se observan cuando se analiza la información de cada país, la importancia de estos recursos en proporción al tamaño de la economía varía en cada caso (gráfico 3.A). Además, destaca el peso relativo de los ingresos provenientes de hidrocarburos en Bolivia, Colombia, Ecuador y México, mientras que en Chile y Perú son predominantes los ingresos fiscales generados por la minería.

Gráfico 3.3. América Latina (8 países): ingresos fiscales provenientes de la explotación de recursos no renovables por país y producto

A- En porcentajes del PIB. 2000-2021



B- En porcentajes del total de ingresos. 2000-2021



Fuente: elaboración propia sobre la base de CEPAL.

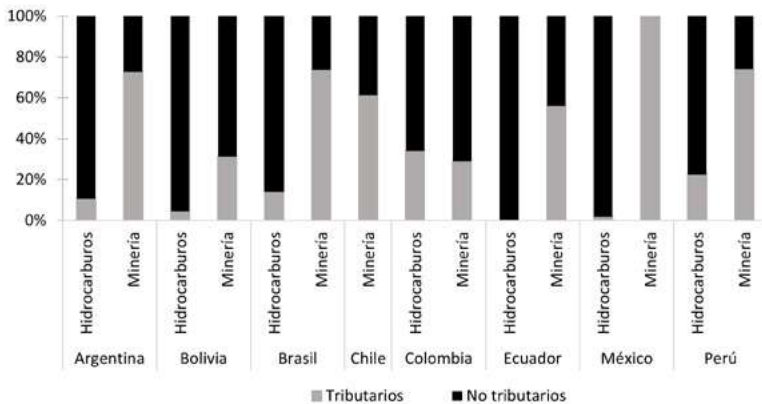
La volatilidad de los precios internacionales de los productos básicos impacta en la captación de ingresos y en el manejo de la política fiscal en estos países, donde los recursos fiscales originados en el sector extractivo han tenido una mayor participación en los ingresos

totales durante el periodo de auge de precios. En promedio, los ingresos fiscales provenientes de los recursos naturales no renovables representaron 34 % o más de los ingresos totales durante 2011-2013 en Bolivia, Ecuador y México, y cerca del 15 % en Chile, Colombia y Perú; en cambio en Argentina y Brasil tuvieron un menor peso. Sin embargo, en los últimos años la participación relativa de esta fuente de ingresos ha disminuido notoriamente (gráfico 3.3.B).

Tal como se explicó en la sección 2, existen distintos regímenes fiscales para la apropiación de la renta generada por las actividades mineras y de hidrocarburos, lo que repercute en estructuras de ingresos diferentes entre estos sectores en los países analizados (gráfico 3.4). En cuanto a la explotación de hidrocarburos, cerca del 70 % o más de los ingresos se obtienen a partir de instrumentos no tributarios, principalmente de regalías o de rentas generadas por las empresas estatales (como YPF, Petrobras, Ecopetrol, Petroecuador, Pemex o PetroPerú) o a través de contratos de producción con empresas privadas. En cambio, los instrumentos tributarios, como el impuesto sobre la renta de las empresas petroleras, tienen una menor importancia relativa.

En contraste, el sector minero está compuesto principalmente por empresas privadas, por lo que el régimen fiscal se basa mayormente en el impuesto sobre la renta corporativo y en las regalías. Entonces, en la minería la participación de los ingresos tributarios es mayor que la que se observa en la estructura de ingresos del sector hidrocarburos. En Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México y Perú, los ingresos tributarios como el impuesto sobre la renta de las empresas mineras representaron cerca del 60 % o más de los ingresos totales del sector en 2019, mientras que en Bolivia y Colombia alrededor de un tercio de los ingresos fiscales generados por la minería provienen de este tipo de instrumento tributario.

*Gráfico 3.4. América Latina (8 países):
estructura de los ingresos fiscales provenientes de la explotación de
recursos no renovables según tipo de instrumento
En porcentajes. Año 2021*



Fuente: elaboración propia sobre la base de CEPAL.

Por otro lado, los recursos fiscales que reciben los gobiernos subnacionales de estos países también son sensibles a la volatilidad de los precios de los productos primarios, dado que parte de sus ingresos está compuesto por regalías y transferencias, desde el nivel central de gobierno, de las rentas provenientes de hidrocarburos y minerales.

Los gobiernos subnacionales de Bolivia y Perú son los que perciben mayores cantidades de recursos fiscales originados en la explotación de hidrocarburos y minerales. En Bolivia, los ingresos provenientes de regalías hidrocarburíferas y del IDH de los gobiernos departamentales alcanzaron el 1 % del PIB, lo que representó el 46 % de sus ingresos totales, aunque en periodos de auge de los precios internacionales estos indicadores han superado el 4 % del PIB y aportado las dos terceras partes de los ingresos totales de los departamentos. A nivel de los gobiernos locales bolivianos se observa una menor dependencia de los ingresos

provenientes de hidrocarburos, cuya participación en el total de ingresos de los municipios se situó en el 10 % en 2019, con una recaudación de 0,7 % del PIB (tabla 3.4).

En el caso de los gobiernos locales de Perú, los ingresos por transferencias generadas en la explotación de minerales, petróleo y gas totalizaron 0,6 % del PIB en 2020, lo que significa un 19 % del total de ingresos de este nivel de gobierno, donde se destaca el peso del canon minero y las regalías mineras. Sin embargo, en el ciclo de bonanza de los precios, estos recursos alcanzaron un máximo de 1,6 % del PIB y representaron el 46 % de sus ingresos. A nivel de gobiernos regionales estos ingresos son menos significativos tanto con relación al PIB como al total de ingresos.

Los gobiernos subnacionales de Argentina, Brasil, Colombia y Ecuador perciben ingresos fiscales provenientes de los recursos naturales no renovables que se ubican entre el 0,2 % y 0,3 % del PIB en 2020 y su participación en los ingresos totales de estos niveles de gobierno se sitúa en un rango entre 2 % y 6 %, mientras que estos indicadores en el caso de los estados mexicanos son bastante más bajos. En periodos de condiciones globales más favorables, estos indicadores también se han incrementado en los GSN de este grupo de países. Es de destacar los máximos alcanzados por los gobiernos departamentales colombianos en 2014; luego que el SGR se encontrara en completo funcionamiento, estos recursos llegaron a 1,1 % del PIB y aportaron el 28 % de sus recursos totales.

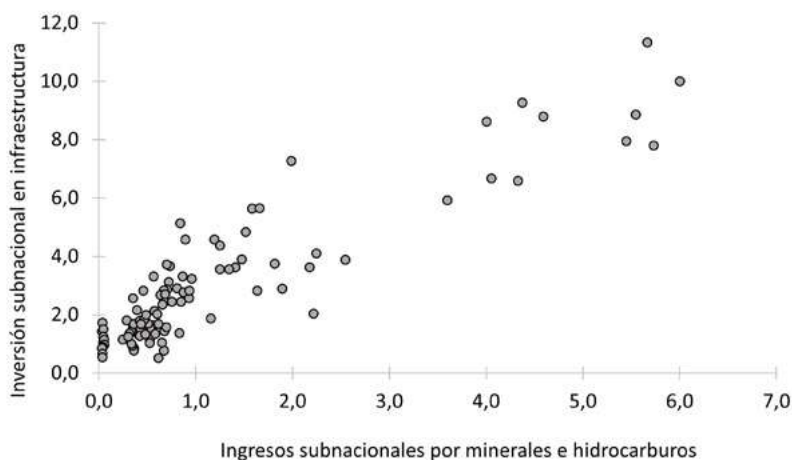
Tabla 3.4. América Latina (7 países): Ingresos fiscales provenientes de los recursos naturales no renovables que reciben los gobiernos subnacionales en porcentajes del PIB y del total de ingresos (2000-2020)

País	Nivel de gobierno	Sector o Instrumento	2000-2002		2006-2008		2011-2013		2019-2020	
			% del PIB	% ing tot	% del PIB	% ing tot	% del PIB	% ing tot	% del PIB	% ing tot
Argentina	Provincias	Regalías	0,4	4 %	0,6	5 %	0,4	3 %	0,3	2 %
Bolivia	Departamentos	Hidrocarburos	0,8	30 %	3,6	70 %	3,0	71 %	1,0	46 %
	Municipios	Hidrocarburos	1,6	22 %	2,2	27 %	0,7	10 %	0,7	10 %
Brasil	Estados	Regalías	...	...	0,3	2 %	0,2	2 %	0,3	2 %
	Municipios	Regalías	...	...	0,2	3 %	0,2	2 %	0,2	3 %
Colombia	Departamentos	Regalías	0,4	11 %	0,5	14 %	0,6	17 %	0,2	6 %
	Municipios	Regalías	0,2	4 %	0,3	5 %	0,4	6 %	0,3	4 %
Ecuador	GADs	Petróleo	...	...	...	...	0,2	4 %	0,2	4 %
México	Estados	Hidrocarburos	...	...	0,03	0,3 %	0,03	0,3 %	0,02	0,3 %
Perú	Gov. regionales	Hidrocarburos	...	...	0,2	5 %	0,2	6 %	0,1	2 %
		Minería	...	...	0,3	9 %	0,2	6 %	0,1	4 %
	Gov. locales	Hidrocarburos	...	...	0,3	9 %	0,5	14 %	0,2	6 %
		Minería	...	...	1,0	28 %	0,7	20 %	0,4	14 %

Fuente: elaboración propia sobre la base de información oficial.

Tal como se analizó en la sección anterior, en general, los gobiernos subnacionales de los países de la región deben destinar parte de sus ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables a la financiación de la inversión en infraestructura. Por lo tanto, se aprecia una alta correlación entre este tipo de ingresos y de gastos (gráfico 3.5).

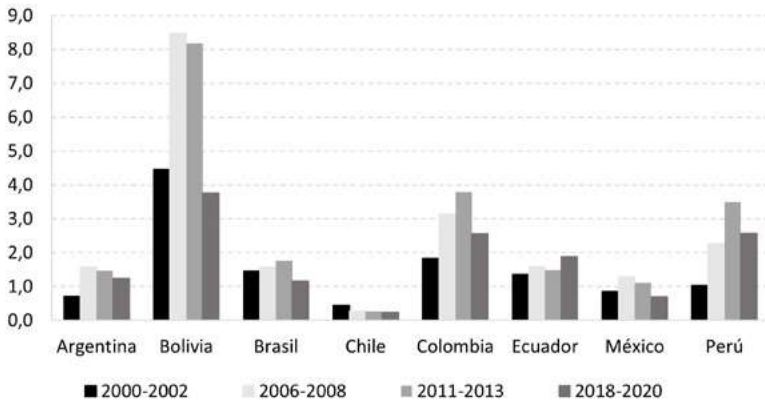
Gráfico 3.5. América Latina (6 países): ingresos fiscales subnacionales provenientes de actividades extractivas versus la inversión pública subnacional en infraestructura. 2000-2020 (Porcentajes del PIB)



Fuente: elaboración propia sobre la base de información oficial.

Así, la evolución de los precios de los hidrocarburos y minerales no solo impacta en la volatilidad de los ingresos fiscales sino también en la ejecución de los proyectos de inversión pública en infraestructura de los niveles subnacionales de gobierno, con el consecuente impacto en la actividad económica, el empleo y los niveles de recaudación. En el periodo de auge de las materias primas se observa un aumento del gasto en inversión pública de los gobiernos subnacionales que se explica por la conjunción de tres factores: una creciente reasignación de responsabilidades de gasto a nivel subnacional, que incluye las responsabilidades de infraestructura; el aumento de los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales y el crecimiento de las transferencias con asignación específica. Sin embargo, en la parte baja del ciclo, es decir, cuando los precios caen drásticamente, también lo hace el gasto en inversión en infraestructura de los gobiernos subnacionales (gráfico 3.6).

Gráfico 3.6. América Latina (8 países): inversión pública subnacional en infraestructura 2000-2020- (Porcentajes del PIB)



Fuente: elaboración propia sobre la base de información oficial.

De esta forma, teniendo en cuenta la importancia del gasto en inversión e infraestructura como dinamizador del crecimiento económico, la participación de los gobiernos subnacionales en este tipo de gasto requiere de la necesidad de mejorar el análisis de los determinantes de su evolución, como así también fortalecer los mecanismos de financiamiento y las evaluaciones de calidad de esta inversión.

Conclusiones, desafíos y recomendaciones

Las economías altamente especializadas en recursos naturales han enfrentado en las últimas décadas el desafío de contar con regímenes fiscales que logren un balance entre la necesidad de obtener un flujo de ingresos públicos que capte las rentas económicas del sector y contribuya a cerrar brechas fiscales, y considerar al mismo tiempo criterios que garanticen la sostenibilidad de la inversión y la producción. Esto implica también encontrar un equilibrio entre

la necesidad de obtener ingresos fiscales con el resto de los criterios tributarios habituales, como la eficiencia, progresividad, equidad, estabilidad y flexibilidad, entre otros. Adicionalmente, la alta volatilidad de los precios internacionales de los productos básicos se traslada a una gran variabilidad en la obtención de recursos públicos, lo que complica el manejo de la política pública y conlleva problemas de sostenibilidad fiscal.

Más allá de los esfuerzos de diversificación productiva, algunos países de América Latina se caracterizan por su alta especialización en productos provenientes del sector extractivo. Este rasgo, sumado a la alta volatilidad de los precios de estos bienes, ha llevado a fuertes fluctuaciones en los ingresos fiscales, tanto a nivel de los gobiernos centrales como subnacionales.

A estos retos habituales, en los últimos años se le suma la necesidad de atender la creciente divergencia entre la evolución de los ingresos provenientes de la explotación de combustibles fósiles, que disminuirán fuertemente por el imprescindible proceso de descarbonización, de aquellos generados por los minerales que se usan de manera intensiva en la adopción de nuevas fuentes energéticas y que han visto crecer sus precios en los últimos años.

Este nuevo contexto significa no solo una caída en la relevancia fiscal de los ingresos por hidrocarburos, sino también un replanteo de los objetivos a seguir y las herramientas a utilizar, de manera de priorizar tanto el resultado fiscal como la sostenibilidad en las inversiones y producción del sector. Así, mientras en el periodo de auge los gobiernos buscaron aumentar la presión fiscal sobre el sector y su participación en las rentas económicas generadas, a medida que los precios se fueron desplomando, estos esfuerzos se moderaron o incluso retrocedieron en tanto que los gobiernos buscaban proteger la producción y la inversión.

Frente a este panorama, es de vital importancia que la institucionalidad fiscal se fortalezca para que los gobiernos, tanto centrales como subnacionales, tengan una estrategia que contribuya a afrontar los desafíos de la transición energética y la descarbonización.

Resulta fundamental que esta nueva institucionalidad fiscal para los sectores extractivos considere un tratamiento y análisis diferenciado entre hidrocarburos y minería, atendiendo sus tendencias divergentes y establezca las bases para un adecuado manejo de los recursos, diversifique los ingresos y aporte a la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Por otra parte, si bien los mayores ingresos fiscales provenientes de la minería e hidrocarburos recibidos por los gobiernos subnacionales facilitaron una mayor descentralización del gasto en infraestructura en los últimos años, esto significó también una alta concentración de los ingresos en jurisdicciones productoras y una significativa volatilidad de estos recursos.

De esta forma, por el lado de la asignación y distribución de estos ingresos, los retos se relacionan con evitar la alta concentración y la significativa volatilidad de los recursos. Para ello resulta importante revisar aquellas asignaciones extremadamente asimétricas de los ingresos fiscales provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables. En el caso de que estas asignaciones promuevan una alta concentración de los ingresos, el diseño de transferencias de igualación que permitan compensar las diferentes capacidades resultantes puede ser de gran ayuda.

La alta volatilidad de estos recursos puede requerir de instrumentos que ayuden a atenuar su variabilidad, en especial, a nivel de los gobiernos intermedios y locales. Existen diferentes formas de reducir esta variabilidad y su impacto sobre la equidad y eficiencia de los presupuestos subnacionales (Jiménez y Ter Minassian, 2016). Una primera y más ambiciosa podría ser que los gobiernos subnacionales, receptores de ingresos provenientes de hidrocarburos y minerales, acumulen fondos de estabilización para suavizar el impacto de los ciclos de precios de tales recursos. Las reglas de acumulación y utilización de dichos fondos deberían estar claramente especificadas y su cumplimiento monitoreado por algún ente intergubernamental, si bien se reconoce las dificultades políticas e institucionales de implementar este tipo de fondos a nivel

subnacional en la región. Una aproximación más simple y menos ambiciosa sería utilizar transferencias basadas en promedios móviles de los valores efectivos, lo cual suavizaría la volatilidad de las transferencias a lo largo del ciclo.

La creciente descentralización de la inversión en infraestructura, sobre todo en aquellos países que descentralizaron los ingresos provenientes de recursos naturales, refuerza la necesidad de evitar los ajustes fuertes en este gasto de los gobiernos subnacionales. Esto es especialmente importante en momentos de alta volatilidad de los precios de las materias primas, ya que se destaca la conveniencia de cuidar la inversión pública como un puente hacia el crecimiento futuro. El contexto actual representa una oportunidad para que los países de la región asienten las bases de la recuperación post crisis en inversiones que sean el motor hacia un crecimiento sostenible. De aquí la importancia de coordinar los mecanismos de extracción de renta y asignación y distribución de los ingresos fiscales provenientes de la industria extractiva, con la nueva institucionalidad fiscal, expresada en muchos casos en reglas fiscales, de manera de no sesgar en contra de la necesaria inversión pública a nivel subnacional como instrumento clave para el crecimiento sostenible.

Bibliografía

Bone, Claudia, Muñoz, Andrés Felipe y Radics, Gustavo Axel (2016). Subnational fiscal disparities and inter-governmental transfers in LAC. *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 219(4/2016), 35-66.

Brosio, Giorgio y Jiménez, Juan Pablo (2012). Intergovernmental allocation of revenue from natural resources: Finding a balance

between centripetal and centrifugal pressure. En Giorgio Brosio y Juan Pablo Jimenez (comps.), *Decentralization and reform in Latin America* (pp. 290-319). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing.

Brosio, Giorgio y Jimenez, Juan Pablo (2015). Equalization grants and asymmetric sharing of natural resources: options for Latin America. *Urban Public Economics Review*, 21, 13-64.

Brosio, Giorgio, Jiménez, Juan Pablo y Ruelas, Ignacio (2018). Territorial inequality, equalization transfers and asymmetric sharing of non-renewable natural resources in Latin America. *CEPAL Review*, 126, 63-85.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2014). *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible (LC/G.2586(SES.35/3))*. Santiago: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2017). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible (LC/PUB.2017/6-P)*. Santiago: CEPAL.

Damonte, Gerardo y Schorr, Betina (comps.) (2021). *Andean States and the Resource Curse: Institutional Change in Extractive Economies (1st ed.)*. London: Routledge.

Gómez Sabaíni, Juan Carlos, Jiménez, Juan Pablo y Morán, Dalmiro (2015). *El impacto fiscal de la explotación de los recursos naturales no renovables en los países de América Latina y el Caribe. Colección Documentos de Proyectos*. Santiago: CEPAL.

Hanni, Michael, Jiménez, Juan Pablo y Ruelas, Ignacio (2018). *Ciclo de precios y regímenes fiscales vinculados con los recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe, Serie Macroeconomía del Desarrollo Nro. 195 (LC/TS.2018/92)*. Santiago: CEPAL.

Jiménez, Juan Pablo y Ter Minassian, Teresa (2016). *Política fiscal y ciclo en América Latina: el rol de los gobiernos subnacionales, Serie Macroeconomía del Desarrollo Nro. 173 (LC/L.4192)*. Santiago: CEPAL.

Jorratt, Michel (2021). *Renta económica, régimen tributario y transparencia fiscal en la minería del cobre en Chile y el Perú, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/52)*. Santiago: CEPAL.

OCDE et al. (2021). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2021*. París: OECD Publishing.

OCDE et al. (2023). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2023*. París: OECD Publishing.

Poveda Bonilla, Rafael (2019). *Estudio de caso sobre la gobernanza del cobre en Chile, Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/48)*. Santiago: CEPAL.

Rossignolo, Darío (2015). *Efectos económicos y macrofiscales de los recursos naturales en América Latina, Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 170 (LC/L.4112)*. Santiago: CEPAL.

Searle, Bob (2007). Revenue sharing, natural resources and fiscal equalization. En Jorge Martínez Vázquez y Bob Searle (comps.), *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers* (pp. 371-402). Boston: Springer.

Economía política y perspectivas para la movilización de recursos tributarios en Bolivia

Verónica Paz Arauco y Wilson Jiménez Pozo

■ Doi: 10.54871/ca24pt84

Introducción

Al comenzar el nuevo decenio, Bolivia enfrentó la pandemia de la COVID-19 en medio de un entorno internacional adverso e incierto que se sumó a las dificultades financieras e institucionales internas. Desde fines de 2020, luego de la recuperación de la institucionalidad política tras las elecciones de octubre del mismo año, el nuevo gobierno del MAS restableció el carácter expansivo de la política fiscal, asumido desde 2006 y orientó acciones hacia una recuperación económica basada en el impulso de la inversión pública.¹

Después de ocho años de superávit fiscal (entre 2006 y 2013), a partir de 2014 las finanzas públicas tuvieron un resultado negativo

¹ Entre fines de 2019 y octubre de 2020, el gobierno transitorio de Añez adoptó medidas de ajuste fiscal que se tradujo en una disminución de la inversión pública que, sumado a las restricciones de movilidad y cuarentenas para contener la pandemia, derivaron en una contracción de la actividad económica.

(-3.4 % del PIB en promedio) y cada vez más profundo, tanto así que en 2020 este fue de -12 % del PIB y -5.9 % de déficit corriente.² Al mismo tiempo, la actividad económica se ralentizó y, en 2020, la contracción económica fue de -8.8 % reflejando la severidad de la crisis, en gran parte, generada por las medidas de contención de la pandemia de COVID-19 y la disminución de los estímulos fiscales que fueron el centro del modelo económico vigente entre 2006 y 2019.³ Desde 2015, debido principalmente a la caída de los precios internacionales del gas y el petróleo y de la consecuente contracción de la presión tributaria proveniente de los hidrocarburos, los ingresos tributarios disminuyeron y afectaron tanto a los recursos del nivel central del Estado como de los Gobiernos Autónomos Departamentales y Municipales.

Este capítulo analiza las principales tensiones de economía política de las reformas tributarias adoptadas en Bolivia en un entorno de dependencia de las rentas hidrocarburíferas en un momento de contracción del espacio fiscal. Se describe la estructura del sistema tributario boliviano, incluida la relevancia de las rentas por hidrocarburos en el ingreso del sector público y su orientación redistributiva, como también se explora, a partir de la identificación de actores e intereses sectoriales, las posibilidades y límites políticos de las opciones para mejorar la efectividad y progresividad de las recaudaciones: ¿cuál es la estructura de la generación de ingresos públicos en presencia de sectores extractivos? ¿qué intereses económicos están en juego frente a las opciones de recaudación? ¿cuáles son las principales tensiones de economía política que plantean los procesos de reforma tributaria?, y ¿cuáles son las alternativas posibles que conduzcan a mayores recaudaciones tributarias de manera progresiva y sostenible?

² Datos provenientes de estadísticas oficiales elaboradas por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y el Banco Central de Bolivia.

³ del Instituto Nacional de Estadísticas oficiales Estadísticas (INE), disponibles en: www.ine.gob.bo

Para la discusión, este capítulo se apoya en referencias vinculadas a la economía política de las reformas tributarias en América Latina abordadas en distintos estudios. Indaga la medida en que el contexto económico, las instituciones, los aspectos culturales e ideológicos y la relación entre el Estado y la sociedad influyen en la orientación de las reformas (Gomez Sabaini y O´Farrell, 2009). Por otro lado, se discute la situación de la dependencia de los recursos naturales, que asume que las rentas de dichos recursos reducen la necesidad de aplicar impuestos, además de incentivar la corrupción y las conductas de tipo *rent-seeking* (Di John, 2006). Finalmente se explora la dimensión de las relaciones Estado-sociedad desde la moral tributaria, idea que se basa en la percepción de los ciudadanos sobre cuán justo es un sistema tributario y el vínculo al pago de impuestos a la provisión de bienes y servicios públicos por parte del Estado (Levi, 1988).

El capítulo analiza, en la primera parte, el contexto histórico de la abundancia de los recursos naturales en el país y describe los hitos o intentos de reforma tributaria entre 1986 y 2005 en diálogo con algunos conceptos teóricos, la segunda parte analiza la composición de los ingresos tributarios, incluidas las rentas del gas en el periodo 2006-2022 bajo el denominado Modelo Económico Social Comunitario Productivo (MESCP) y, finalmente, la tercera parte analiza el ámbito y restricciones para las reformas tributarias argumentadas con el apoyo de entrevistas a informantes clave.⁴

⁴ Los argumentos expuestos en este capítulo se basan en la revisión documental disponible, así como en testimonios relevados a cuatro informantes clave, entre ellos ex asesores de autoridades nacionales y expertos sectoriales que participaron y/o estuvieron involucrados en la toma de decisiones vinculadas a la temática fiscal en Bolivia. Las entrevistas fueron realizadas entre los meses de abril y mayo de 2022 con la aplicación de un cuestionario guía de entrevista no estructurada.

Reformas tributarias y maldición (bendición) de recursos naturales en Bolivia (1986-2006)

Un rasgo del financiamiento del Estado boliviano es la dependencia de los recursos naturales y de las condiciones que estos habilitaron para la generación de ingresos públicos. La dependencia en Bolivia se remonta a la explotación de goma y la extracción de la plata a fines del siglo XIX y el ciclo del estaño desde inicios hasta mediados del siglo XX (Banco Central de Bolivia [BCB], 2005) y más tarde con la extracción de los hidrocarburos.⁵ Una de las consecuencias de la dependencia de los recursos naturales, es que derivó en un escaso desarrollo institucional del sistema tributario boliviano (Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo [PNUD], 2007).

Aunque un estudio para cinco economías, entre ellas la boliviana, sugiere que la abundancia de recursos naturales no conduce necesariamente a una dependencia fiscal, argumenta que también influyen otros aspectos como los choques externos, la expansión de sectores extractivos, decisiones políticas de imponer más impuestos a los recursos naturales, así como de negociaciones entre grupos políticos (Peres-Cajias, Torregosa-Hetland y Ducoing, 2022). Otras visiones, como las de Radhuber (2014), reconocen que la relevancia de los recursos naturales y estratégicos llevan a los Estados fiscales, además de recaudar impuestos, a una función destacada en la redistribución. Por supuesto, la función redistributiva de las finanzas públicas está definida en el campo político como punto

⁵ Existe una amplia discusión sobre las perspectivas de la explotación del litio como la base de un próximo ciclo de recursos para el financiamiento de las políticas públicas. Según el Plan de Desarrollo Económico y Social (Estado Plurinacional de Bolivia, 2021), el Estado boliviano ejecutó alrededor de \$US 703 millones entre 2008 y 2020 en dos fases de la industrialización del litio. En 2017 se conformó la empresa pública Yacimientos de Litio Bolivianos (YLB), responsable de actividades de prospección, exploración, explotación, concentración, operación y administración de los recursos e industrialización de este recurso. Esta empresa pública enfrentó interrupción en la producción e ingresos reducidos por ventas y obtuvo financiamiento del Banco Central de Bolivia. Aunque YLB tiene un carácter estratégico en el PDES, su viabilidad depende de las condiciones de mercado y las negociaciones que realice el Estado.

de articulación entre el Estado y la sociedad. Bajo esta concepción, una relación negativa entre los ingresos provenientes de los recursos naturales, la capacidad fiscal y las instituciones políticas podría ser contrarrestada por un buen desempeño de las instituciones basada en la transparencia y la rendición de cuentas a la población (Masi, Savoia y Sen, 2018).

En esta sección exploramos cuatro momentos cruciales de reformas o intentos de reformas tributarias en Bolivia en diferentes periodos políticos, sociales y económicos en el país.

Al comenzar los años ochenta, la naciente democracia boliviana enfrentó una severa crisis que se manifestó en una contracción de la actividad económica por cinco años consecutivos, un déficit del sector público no financiero cercano a 14 % del PIB (-25 % en 1984) y una inflación de 11.750 % en 1985 (Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas [UDAPE], s.f.). Estos resultados erosionaron el poder adquisitivo de los ingresos, generaron pérdidas de activos y prácticamente destruyeron el sistema de precios de la economía (Mann, 1989). En 1985, el nuevo gobierno, que asumió luego de las elecciones adelantadas, aprobó un plan de estabilización que contenía, entre otras, medidas fiscales (ajuste de precios de hidrocarburos), cambiarias (régimen de tipo de cambio real y flexible con un mecanismo de flotación), medidas laborales (negó incrementos salariales, derogó la inamovilidad funcionaria y estableció libertad de contratación), comercio exterior (libertad de importación y exportación, estableció derechos de importación y eliminó medidas proteccionistas) y financieras (autorizó a los bancos a realizar depósitos en moneda nacional y extranjera) que cambiaron las expectativas económicas de los agentes económicos (BCB, 2005).

Aunque dicho plan fue efectivo para reducir la inflación, las medidas fiscales se profundizaron con la aplicación del ajuste estructural apoyado por organismos internacionales. En 1986, se implementó la Ley 843 de Reforma Tributaria con el objetivo de revertir la disminución de la presión tributaria interna que cayó por debajo de 1 % del PIB en 1984, así como de mejorar el resto de

las recaudaciones a través de la ampliación de la base tributaria, la aplicación del principio de universalidad y la simplificación de todo el sistema tributario para disminuir la evasión. Esta reforma se configuró sobre la base de un impuesto al valor agregado (IVA) con una alícuota uniforme de 10 % (años después se ajustó a 13 %), un régimen complementario al IVA aplicado a las fuentes de ingreso de las personas naturales (provenientes del trabajo o del capital), con la posibilidad de deducirse los pagos realizados al IVA, un impuesto de 1 % al valor bruto de las transacciones e impuestos a bienes suntuarios. Por otra parte, se incorporaron impuestos presuntos a la renta, de 2 % al patrimonio neto de las empresas, un impuesto a la propiedad de tierras e impuestos a los bienes inmuebles y vehículos con tasas variables (estos dos últimos pasaron a ser competencia de los gobiernos municipales). Finalmente, se estableció un impuesto a las herencias y donaciones con un índice básico de 1 % (Mann, 1989; Ley 843 de Reforma Tributaria, 1986).

Esta reforma se llevó a cabo por un gobierno inclinado hacia las élites empresariales y apoyada por entidades financieras internacionales. También significó la utilización del poder y pactos políticos que hicieron frente a la oposición de las organizaciones de trabajadores que, a través de una consulta popular (a 1.4 millones de personas) derivó en un rechazo casi total a esta reforma (Ramos Sánchez, 1986). Pese a ello, la medida de estabilización y la reforma tributaria ordenaron las finanzas públicas y establecieron las bases para una modernización de las actividades de recaudación fiscal. La reforma, que tenía un carácter integral y contempló la creación de regímenes diversos de contribuyentes, se aplicó pese a las tensiones políticas, favoreciendo los argumentos sobre la viabilidad de las reformas tributarias en tiempos de crisis (de alta intensidad), así como la hipótesis de Mahon Jr. (1997) sobre la relevancia de la

presión internacional en la consecución de las reformas tributarias en las décadas de los ochenta y noventa en la región.⁶

A inicios del siglo XXI, transcurridas casi dos décadas de esta reforma, las recaudaciones tributarias no habían sido suficientes para financiar las crecientes necesidades de la población en materia de acceso a servicios básicos, educación, salud y reducción de la pobreza; estas fueron marginalmente paliadas a través del financiamiento de la inversión pública por recursos externos (Paz Arauco, 2016). Bolivia continuaba postergando modificaciones a la estructura de los sistemas tributarios orientados hacia la progresividad (Gomez Sabaini y O´Farrell, 2009). A inicios de 2000, la economía enfrentó choques externos que se tradujeron en un déficit público recurrente. La presión política y las movilizaciones sociales a finales del año 2000 pusieron en escrutinio público nuevas tensiones en la gestión y la movilización de los recursos. En 2003, en medio de un momento de crisis política, económica y social, el anuncio de una reforma tributaria, denominada por las organizaciones sociales como “el impuestazo”, propuso reducir el déficit fiscal gravando el salario de las personas incluso de niveles medios. Dicho anuncio constituyó un hecho gatillador de las protestas y conduciría el mismo año a la denominada “Guerra del Gas”.

Entre febrero y octubre de 2003, se registraron elevados niveles de violencia y de represión estatal que marcaron el imaginario social y definieron fuertes sentidos en torno a un nuevo pacto social. Esta reforma fue percibida como injusta por diferentes razones (Daroca Oller, 2016): i) Se asumió la medida sin explorar alternativas de incremento de impuestos y regalías a las empresas trasnacionales o de control a los evasores de impuestos, entre ellos, las grandes empresas que adeudaban al Estado, o mecanismos para incorporar una parte del sector informal que lucra con el contrabando y,

⁶ En 1987, por ejemplo, se estableció un régimen tributario simplificado para contribuyentes imposibilitados de emitir notas fiscales facilitando su incorporación a la base tributaria.

ii) porque se percibía una ambigüedad entre el pago del impuesto y los beneficios, reforzando así la tesis de que cuando las reformas se perciben exclusivamente como coercitivas tienden a empeorar la relación entre el Estado y Ciudadanía. En este periodo, coincidieron la crisis económica y una profunda pérdida de legitimidad del partido gobernante y de todo el sistema de partidos, así como un cuestionamiento de la ciudadanía sobre el rol del Estado en la captura de los excedentes de los recursos naturales y su redistribución a favor de grandes empresas y las élites.

En un entorno de conflictos sociales y políticos por el tema del gas, en julio de 2004 se llevó adelante un referéndum nacional con el objetivo de dar respuesta a las tensiones del momento, entre ellas: la nacionalización de los hidrocarburos para beneficio de los bolivianos. La consulta a la ciudadanía mediante el Referendum del Gas incluía el acuerdo sobre los impuestos y/o regalías a las empresas petroleras y su destino a la salud, educación, caminos y empleo.⁷ Esta demanda se materializó en parte con la aprobación (en 2005) del Impuesto a los hidrocarburos (IDH) y su redistribución desde el nivel central hacia los niveles subnacionales bajo la forma de transferencias y se consolidó, en el imaginario social, la idea de la justa distribución de las rentas del gas para todos los bolivianos. De esta manera, se eliminó, al menos en el mediano plazo, las alternativas de un pacto social al estilo planteado por Levi (1988) en que ciudadanos vinculan el pago de impuestos a la provisión de bienes

⁷ El Referéndum del Gas se realizó en julio de 2004. En cumplimiento de esta consulta, la promulgación de la Ley de Hidrocarburos dispuso la refundación de YPF y la creación del IDH. Posteriormente, la nacionalización de los hidrocarburos, promulgada en mayo de 2006 restableció el control del Estado en la cadena de producción, comercialización, distribución e industrialización de los hidrocarburos.

^{Con} la nacionalización de los hidrocarburos, que si bien no implicó la afectación del patrimonio de las empresas petroleras, se configuró un escenario más favorable para el Estado en las negociaciones bajo un esquema mixto de participación de las utilidades (Daroca Oller, 2016). Entre las implicaciones, las empresas asumían los riesgos derivados de la exploración, el desarrollo y la producción; y una vez concluidos los periodos de amortizaciones de las inversiones, los activos fijos pasarían a YPF sin cargos ni gravámenes (Velasco, 2022).

y servicios públicos por parte del Estado, pues tal demanda social se cumplía con la recuperación de los hidrocarburos que, en sí misma, sentaba las bases de un nuevo pacto social.

La estructura de las recaudaciones tributarias: del boom a la contracción de las recaudaciones (2006-2020)

Entre 2006 y 2014, la movilización de recursos basada en las rentas e impuestos provenientes de los hidrocarburos fue creciente. La recaudación del IDH se triplicó y superó los 13 mil millones de dólares acumulados en este periodo. Dichos recursos contribuyeron a obtener un superávit fiscal durante varios años consecutivos.⁸ En este periodo la presión tributaria pasó de 19,3 % a 28 % del PIB y se elevó la renta interna y aduanera, pasando de 15,3 % a 20,5 % del PIB como resultado de una actividad económica creciente.⁹ El gobierno atribuyó el resultado a la aplicación del MESCP, basado en el aprovechamiento, apropiación y distribución del excedente económico de los sectores estratégicos a sectores intensivos en empleo e ingresos. Este periodo excepcional de incremento de las rentas de hidrocarburos dejó escaso espacio para promover reformas tributarias (Paz Arauco, 2018). A fines de 2010, el gobierno determinó ajustes a los subsidios a los hidrocarburos que significaban un aumento del precio final de los combustibles, argumentando que la elevada demanda de carburantes propiciaba el contrabando de este producto.

⁸ La iniciativa multilateral de alivio a la deuda (MDRI por las siglas en inglés), también contribuyó a mejorar las finanzas públicas, con la condonación de una parte del stock de deuda externa multilateral, en consecuencia, el servicio de la deuda fue liberada del presupuesto.

⁹ La presión tributaria comprende la renta aduanera, la renta interna y los impuestos a los hidrocarburos. La cifra incluye el aporte correspondiente al IDH, aunque para fines comparativos internacionales se excluye este aporte.

Véase Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Informe Fiscal Primer Semestre 2021. Disponible en: <https://www.economiayfinanzas.gob.bo/Informe-Fiscal-Primer-Semestre-2021.html>

Cuatro días después de promulgada esta medida, bajo una resistencia de sectores sociales, el gobierno retrocedió y mantuvo la subvención.

En este periodo, los ajustes al sistema tributario se orientaron a reducir la evasión e incentivar el cumplimiento tributario, se destaca la incorporación de empresas de servicios interdepartamentales de carga y pasajeros al Régimen General (antes estaban en el régimen integrado) como forma de ampliar el registro de contribuyentes.¹⁰ También se menciona la modificación de la normativa tributaria en el sistema financiero que permitía la deducción del Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE) limitando el arrastre de pérdidas por un máximo de 3 años y se estableció una alícuota adicional de 12,5 % para entidades que sobrepasan un coeficiente de rentabilidad de 13 %.

Bajo la aplicación del modelo económico (MESCP) que financia la inversión pública y la redistribución con los excedentes del gas, Bolivia tuvo un crecimiento económico sostenido que contribuyó a la reducción de la pobreza (de alrededor de 20 puntos porcentuales). Esta combinación de estímulos y redistribución se internalizó en el imaginario social, al punto que no fue necesario imponer, por ejemplo, una tributación a la riqueza o a la renta de las personas que probablemente habrían significado una mayor redistribución.

¹⁰ Entre 2010 y 2021, el Servicio de Impuestos Nacionales implantó medidas para elevar las recaudaciones, ampliando la base tributaria a actividades de juegos de azar, modificando alícuotas del impuesto al consumo específico (ICE) y mediante ajustes al Impuesto a las transacciones financieras (ITF). Otras medidas como la modernización del Sistema de Información Fiscal en la plataforma web y el sistema nacional de información tributaria que, en opinión del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, mejoraron la cultura tributaria (MEFP, 2019).

Tabla 4.1. Indicadores seleccionados durante el periodo 2006-2022

	PIB crecimiento anual	Ingresos tributarios % PIB	Impuesto a los Hidrocarburos % PIB	Gasto Social % PIB	Incidencia de pobreza %	Pobreza extrema	Indice de Gini
2006	4,80	16,21	11,60	16,55	59,9	37,7	0,59
2007	4,56	16,51	11,31	17,13	60,1	37,7	0,56
2008	6,15	17,93	10,59	18,01	57,3	30,1	0,52
2009	3,36	17,12	9,82	n.a.	51,3	26,1	0,50
2010	4,13	16,95	9,30	18,10	n.a	n.a	n.a
2011	5,20	19,21	9,72	17,47	45,1	21,0	0,47
2012	5,12	20,10	11,61	18,35	43,3	21,6	0,47
2013	6,80	20,90	12,78	20,09	38,9	18,7	0,48
2014	5,46	21,62	12,07	22,24	39,1	17,2	0,48
2015	4,86	22,32	8,96	23,56	38,6	16,8	0,46
2016	4,26	20,60	5,53	22,21	43,0	19,0	0,46
2017	4,20	18,98	4,98	19,57	42,2	18,4	0,46
2018	4,22	18,29	5,47	19,64	39,9	15,3	0,43
2019	2,22	18,04	4,48	n.d.	37,2	12,9	0,42
2020	-8,74	15,07	4,56	n.d.	39,0	13,7	0,45
2021	6,11	16,35	3,95	n.d.	36,4	11,1	0,42
2022	3,48	17,83	4,44	n.d.	37,7	12,5	0,43

n.d. No disponible

Fuente: elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística, la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Entre 2016-2020, el contexto internacional se deterioró con la caída de los precios internacionales de las materias primas y se propagó hacia un menor ritmo de crecimiento económico, se detuvo la disminución de la pobreza y se estancó la redistribución.¹¹ Con recursos públicos declinantes fue más difícil sostener el aumento del gasto y las finanzas públicas volvieron a ser deficitarias. En la pre-pandemia, el ritmo de la actividad económica desaceleró, en parte por la incidencia negativa del sector de extractivas (ver

¹¹ En 2015, los precios internacionales del petróleo alcanzaron alrededor de \$US 49 por barril mientras que, entre 2011 y 2012, sobrepasaron los \$US 101, disminuyendo progresivamente hasta \$US 37 en 2020 y a \$US 69 en 2021, finalmente se recuperaron fuertemente en 2022.

Gráficos 4.1.a y 4.1.b), y se profundizó con la crisis política después de las elecciones nacionales de octubre de ese año (que finalmente se anularon). Con la pandemia del COVID-19, la economía retrocedió significativamente y se observó una contracción abrupta en el segundo trimestre de 2020, coincidiendo con las medidas de contención del COVID-19 y una lenta recuperación desde mediados de 2021 hasta principios de 2023. Como consecuencia de los cambios en la economía, las tendencias de la pobreza y desigualdad que se habían caracterizado por una caída sostenida hasta mediados de 2015 se vieron afectadas y se observó un retroceso en los años de la crisis. En 2022, la tasa de pobreza y el índice de Gini mostraron valores comparables a los del 2019 (ver Tabla 4.1).

*Gráfico 4.1 A: PIB trimestral e Índice global de actividad económica
Tasa de crecimiento del PIB trimestral e incidencia
del sector extractivo (en %)*

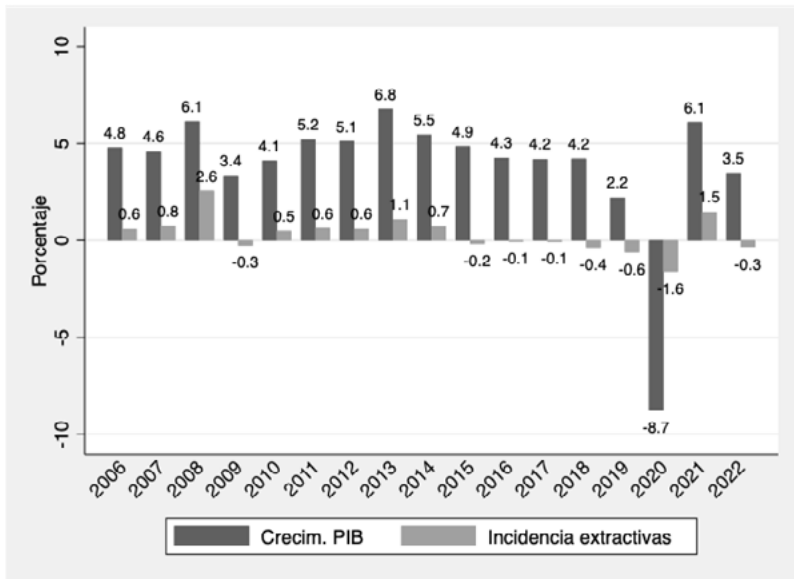
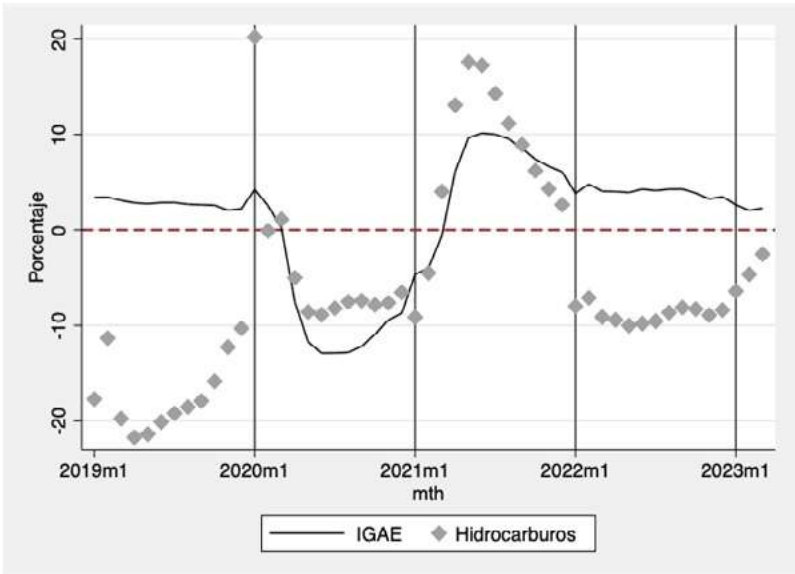


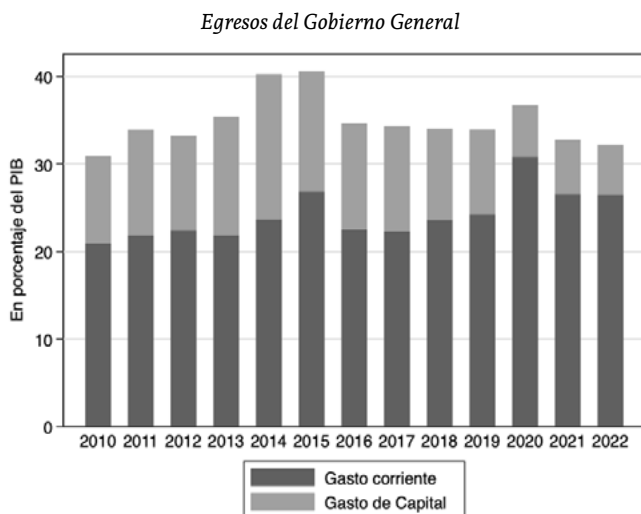
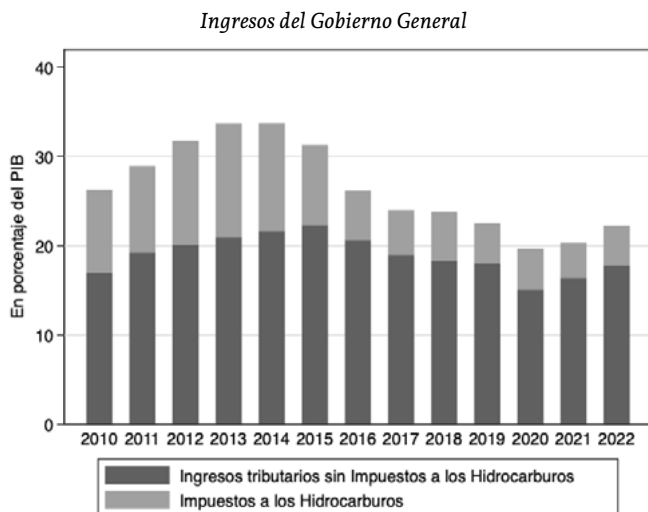
Gráfico 4.1 B: Variación acumulada del Índice Global de la Actividad Económica (IGAE) e Índice del Sector de Gas y Petróleo (en %)



Fuente: elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística.

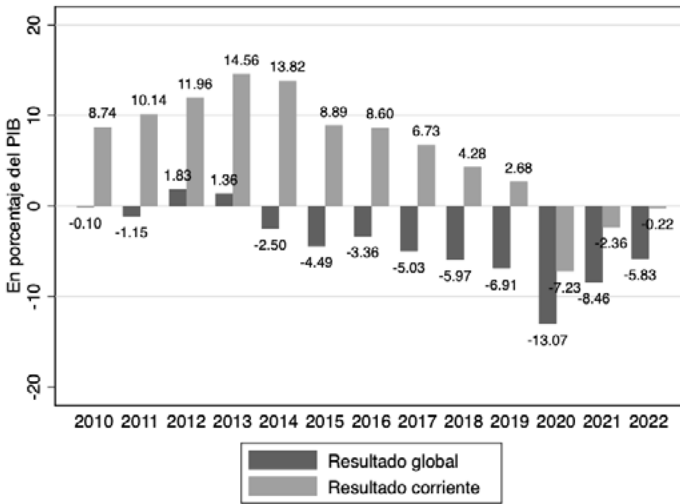
Tanto la crisis político institucional de 2019-2020 como la pandemia explican un rápido deterioro de la economía que también se reflejó en la situación fiscal (ver Gráficos 4.2 y 4.3). Entre 2015 y 2020 los ingresos fiscales declinaron, principalmente por la caída de los excedentes del gas (medidos por la magnitud del IDH), afectando al resto de las recaudaciones y la pandemia de la COVID-19, mientras que a partir de 2021 se advierte una recuperación modesta, en parte por la recuperación de la economía y el repunte de los precios de hidrocarburos.

Gráfico 4.2: Ingresos y gastos del Gobierno General (en % del PIB)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y el Banco Central de Bolivia.

Gráfico 4.3. Balance del Gobierno General (en % del PIB)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y el Banco Central de Bolivia.

La crisis, el nuevo contexto para la generación de reformas tributarias: entre la urgencia y la oportunidad

A fines de 2020, como respuesta a la crisis, y ante la urgencia de responder al deterioro de la economía, el nuevo gobierno modificó la orientación de la política económica que había impuesto el régimen de transición. Tres aspectos destacan en este cambio: (1) el restablecimiento del carácter expansivo de la política fiscal, (2) el sustento de la recuperación económica en la inversión pública, el apoyo al sector productivo a través de acceso a créditos para micro y pequeñas empresas y el bono contra el hambre que amortiguó la caída de ingresos de los hogares e impulsó la demanda interna y, 3) las medidas emblemáticas orientadas a la recuperación se centraron en el Reintegro en Efectivo del Impuesto al Valor Agregado (Re-IVA), que beneficia a las personas con ingresos menores o iguales

a Bs 9.000 para estimular la demanda interna, y el Impuesto a las Grandes Fortunas (IGF), aplicable a las personas naturales con fortunas que excedan un valor de Bs 30 millones, medida que el gobierno justificó para contribuir a la recuperación de la economía y medidas de protección de los sectores menos favorecidos y que fueron afectados por la crisis. A diferencia de otros países, en 2022, Bolivia cobró por tercer año consecutivo el IGF y realizó la devolución del RC-IVA a las personas con menores ingresos, como parte de la estrategia de sostenibilidad de la movilización de recursos con una mayor progresividad de las recaudaciones.

A fines de 2021, el gobierno presentó el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) que establece acciones gubernamentales hacia la reconstrucción de la economía y la estabilidad macroeconómica y social (Estado Plurinacional de Bolivia, 2021). Para el periodo 2021-2025 se proyectaron inversiones por \$US 33.197 millones, de los que 53 % se destinarán al sector productivo, 34 % a la infraestructura y 11 % a la inversión social. Este programa de inversiones está vinculado a las necesidades de financiamiento, contemplando un 39 % procedente de fuentes externas. Para la recuperación de la economía, el gobierno enfrenta el dilema de buscar fuentes internas y externas para obtener recursos. En este ámbito, en junio de 2021 el Banco Central de Bolivia (BCB) mostró la solvencia del país a partir del valor nominal y valor actual de la deuda externa del sector público (entre 31 % y 32 % del PIB), todavía por debajo de los criterios establecidos para el endeudamiento externo que establece el Fondo Monetario Internacional, mientras que el servicio de la deuda aún se halla en los márgenes que permiten contratar recursos en mercados internacionales.

Tabla 4.2. Indicadores de solvencia de deuda externa del sector público (en %)

Indicadores de solvencia y liquidez	Dic.2020	Jun.2021	Umbrales del Marco de sostenibilidad de la deuda externa
Valor nominal de la deuda pública externa (en % del PIB)	31,7	31	--
Valor presente de deuda pública externa (en % PIB)	30,9	30,2	40
Valor presente de deuda pública externa (% de exportación de bienes y servicios)	156,8	148,4	180
Servicio de la deuda pública externa (en % de las exportaciones)	10,8	7,9	15
Servicio de la deuda pública externa (en % de ingresos fiscales)	6,5	5,6	18

Nota: Los umbrales utilizados para el análisis de la sostenibilidad de la deuda corresponden a la clasificación de las políticas intermedias según el marco de sostenibilidad de la deuda (DSF por las siglas en inglés) de las instituciones de Bretton Woods (FMI y Banco Mundial).

Fuente: con base en el Banco Central de Bolivia, Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

A pesar de las posibilidades de financiar las necesidades incluidas en el PDES, algunos aspectos ameritan atención: (1) la revisión del sistema tributario, con mayor potencial redistributivo, (2) reformas al gasto público, que requiere elevar la efectividad de la asignación para reducir la desigualdad y la pobreza extrema, así como garantizar el acceso a la salud y a la educación de calidad y, (3) arreglos institucionales con las Entidades Territoriales Autónomas (Gobernaciones departamentales y gobiernos municipales) para generar incentivos que mejoren la recaudación mediante la ampliación de la base tributaria, la descentralización del gasto y la efectividad de la gestión local. A continuación se presentan cuatro campos de reforma que emergen como alternativas para incrementar las recaudaciones preservando la orientación redistributiva y apoyo al desarrollo social.

Impuestos al trabajo y al capital

Desde 1986, el sistema tributario boliviano tiene una estructura similar a la que prevalece en los sistemas de América Latina (Comisión Económica Para América Latina y El Caribe [CEPAL], 2021): se concentra en la recaudación de impuestos indirectos aplicados sobre el consumo, en especial el Impuesto al Valor Agregado (IVA) que representa cerca del 40 % de las recaudaciones totales y una limitada recaudación de impuestos directos con una baja o casi nula representación de los impuestos a los ingresos de las personas físicas.¹²

Por otra parte, el Régimen Complementario al IVA (RC-IVA) grava los ingresos de las personas provenientes del trabajo asalariado y alcanza el 1 % de las recaudaciones totales (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas [MEFP], 2021). Este impuesto, más que gravar el ingreso proveniente del trabajo, promueve la exigibilidad de las facturas por consumo y las recaudaciones del IVA como mecanismo para la formalización de las actividades económicas.

A raíz de la pandemia de COVID-19 y para reactivar la economía *mejorando la progresividad* del sistema tributario, a fines de 2020 se implementó por primera vez el Impuesto a las Grandes Fortunas (IGF) y entró en vigencia desde 2021.¹³ Si bien Bolivia no cuenta con antecedentes históricos en la aplicación de impuestos al patrimonio, en 2016 la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) conformó una comisión especial mixta con el mandato de investigar el caso

¹² La ley 843 de reforma tributaria se implementó con el objetivo de simplificar la *boscosidad* del sistema tributario, simplificar la cantidad de tributos existentes hasta entonces, y ampliar la base tributaria.

¹³ Este impuesto creado por Decreto Supremo el año 2020, logró una recaudación de 240 millones de bolivianos el año 2021, monto equivalente a la recaudación total del RC-IVA (1% de las recaudaciones totales). Es paradójico que entre 2006 y 2019 no se haya agendado un impuesto a la riqueza, pero al mismo tiempo se explica por la ilusión de los excedentes de recursos naturales que postergaron la necesidad de elevar las recaudaciones, incluyendo a los ricos. Con la pandemia de Covid-19 se discutieron varias fuentes de recaudación adicional, como la imposición a transacciones digitales, además del IGF.

de los Papeles de Panamá en Bolivia. Este hecho, de escaso conocimiento en el país hasta esa fecha, provocó el interés de las autoridades para conocer la magnitud del problema de la fuga de capitales. Dicho informe fue presentado junto con un Anteproyecto de Ley de Lucha Contra el Uso de Paraísos Fiscales, argumentando que su uso estaría dirigido a la legitimación de ganancias ilícitas y, una vez aprobado por unanimidad por el pleno de la ALP, este recomendó la implementación de una propuesta de Ley con tres objetivos: i) corregir la falta de articulación y coordinación de las distintas instituciones estatales que intervienen en el tema; ii) la reestructuración de la Unidad de Investigaciones Financieras (UIF); y iii) la necesidad de contar con una lista de paraísos fiscales para Bolivia.¹⁴ Las acciones inmediatas asumidas por las instancias ejecutivas se orientaron a profundizar las investigaciones de aquellos casos relevantes delegados a la UIF y al Servicio de Impuestos Nacionales (SIN).

Entre los resultados de la investigación se encontró la vinculación de 360 empresas registradas.¹⁵ Se estimó que en 2016 se transfirieron desde Bolivia \$US 989 millones a Paraísos Fiscales, lo que representa el 2,9 % del PIB. El informe también afirmó que el uso de Paraísos Fiscales facilita la elusión, evasión y defraudación fiscal por parte de grandes empresas, reduciendo los ingresos del fisco, limitando las posibilidades redistributivas del Estado de financiar políticas sociales y económicas, así como también establece la necesidad de fortalecer la regulación a través de la actualización del Código de Comercio, respecto de la conformación de sociedades anónimas y la constitución de acciones al portador, así como la normativa tributaria y la Ley del Mercado de Valores para prever el

¹⁴ Ver <https://web.senado.gob.bo/prensa/noticias/asamblea-legislativa-aprueba-resoluci%C3%B3n-de-informe-de-comisi%C3%B3n-que-investig%C3%B3-los>

¹⁵ Entre los casos más relevantes por los vínculos y montos involucrados figuran grandes empresarios del sector agroindustrial (oleaginosas), cooperativas telefónicas asociadas a capitales de élites empresariales, la empresa nacional de telecomunicaciones, y movimientos de capitales por la venta de una empresa con capitales pertenecientes a un líder político perteneciente a la élite tradicional.

uso de Paraísos Fiscales por parte de empresas o personas nacionales. Actualmente el Estado mejoró las herramientas para detectar y prevenir transacciones y operaciones que podrían vincularse a la legitimación de ganancias ilícitas.

Si bien el IGF superó ampliamente las expectativas de recaudación que tenían las autoridades, representa una fracción pequeña respecto a lo que logran estas recaudaciones en países vecinos. En Bolivia, la intención de incluir un impuesto al ingreso en 2003, tuvo una fuerte resistencia social y un costo político elevado (ya mencionado en la segunda sección de este capítulo); por tanto, el gobierno evitó reformas que afecten a grupos sociales y provoquen conflictos políticos. En 2021, la recaudación alcanzada por el IGF significó menos de 0,5 % de las recaudaciones tributarias de 2019 (menos de 0,1 % del PIB). La adopción de la medida causó resistencia en la opinión pública sin llegar a un conflicto social, puesto que el registro de pago de este impuesto alcanzó a 206 personas.

Para lograr mayor eficiencia en las recaudaciones provenientes de este impuesto, es necesario revisar aspectos del diseño tales como el umbral de patrimonio sujeto a gravamen que es cuatro veces mayor al que usualmente se emplea en América Latina para este tipo de impuestos, así como introducir metodologías de medición y contabilización y registro del patrimonio y activos de la población.

Por su estructura, centrada en la recaudación de impuestos indirectos, el sistema tributario boliviano tiende a ser neutro o regresivo y tiene límites en su capacidad recaudatoria (Yáñez, Jiménez y Paz Arauco, 2020). Si bien se constata que existe una base estrecha de contribuyentes, esta característica tiene correspondencia con la estructura de la economía y del mercado laboral, con alta participación de empresas unipersonales y del sector informal. También se señala que el sistema tributario es inequitativo dado que recae sobre un reducido número de contribuyentes en el régimen general. Al respecto, desde la puesta en vigencia del padrón digital de contribuyentes en 2012, el registro del régimen general apenas se

incrementó (de 295 mil contribuyentes en 2012 a 308 mil en 2020), mientras que se expandió el registro en el régimen simplificado.

La crisis sanitaria originada por el COVID-19 tuvo repercusiones en la economía e impactó en el consumo público y privado. Como resultado, entre 2019 y 2020, las recaudaciones tributarias provenientes del IVA cayeron significativamente. Por el lado del consumo, las posibilidades de elevar las recaudaciones están limitadas por el bajo ritmo de crecimiento de la actividad económica.

Ampliación del universo de contribuyentes y su relación con la estructura económica y laboral

Uno de los temas centrales para una reforma del sistema tributario es la necesidad de ampliación y composición del universo de contribuyentes. El padrón de contribuyentes en Bolivia está conformado por 428 mil personas naturales y jurídicas.¹⁶ Este se divide entre cuatro grandes grupos: i) Régimen General, que incluye a los Principales Contribuyentes (PRICOS) y Grandes Contribuyentes (GRACOS) ii) Régimen Tributario Integrado iii) Régimen Agropecuario Unificado (RAU) y, iv) Régimen Tributario Simplificado.

Del total de contribuyentes, los tres últimos son regímenes especiales que, de acuerdo al padrón de 2018, representaban aproximadamente 25,4 % del total. Se trata de contribuyentes con aportes de cuotas periódicas según el capital, las unidades de motorizados o la cantidad de hectáreas de propiedades agrícolas que poseen. De acuerdo con el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, existen 106 principales contribuyentes y 5.158 GRACOS que contribuyen con más del 80 % de las recaudaciones (MEFP, 2019).

En los últimos años, el aumento de las recaudaciones tributarias y el incremento del padrón se explica por la expansión de la economía y del fortalecimiento del Servicio de Impuestos Nacionales

¹⁶ MEFP (2021). Memoria de la Economía Boliviana 2021.

(SIN). Esta entidad realizó varias medidas para ampliar el universo de contribuyentes: en 2018 se redujeron los montos de capital y ventas necesarios para formar parte del Régimen Tributario Simplificado y mejoraron los servicios de registro y declaración de impuestos.¹⁷ Esta estructura del padrón refleja, en gran medida, las propias características de la economía boliviana y de un mercado laboral segmentado que resulta en el reducido universo (Fundación Milenio, 2021).

Bolivia es uno de los países de la región que no cuenta con un impuesto directo a la renta proveniente del trabajo de las personas naturales. Bajo el esquema actual existen distorsiones estructurales que impiden un tratamiento más equitativo y eficiente entre dos universos de trabajadores: Por un lado, para la tributación proveniente de los ingresos laborales, son sujetos del RC-IVA los trabajadores asalariados que, en Bolivia, representan alrededor de 30 % de la población ocupada y logra solo 0,9 % de las recaudaciones totales. Es un impuesto que por las posibilidades de descarga de facturas de consumo admite un descuento significativo y que no cumple con las características de *progresividad* asociadas comúnmente a los impuestos a los ingresos provenientes del trabajo. El restante 70 % de la población ocupada tiene actividades laborales caracterizadas por el trabajo independiente que, si bien podrían ser parte del padrón de contribuyentes para el IVA, IT y el IUE, la mayoría no se registra o está en los regímenes especiales. Un análisis comparativo concluye que la carga de impuestos por las rentas provenientes del trabajo que soportan los trabajadores independientes oscila entre 22 % y 36 %, mientras que los trabajadores dependientes poseen una carga que varía de 0 % a 12,71 % (Fundación Milenio, 2021).

Por lo tanto, es necesario revisar los regímenes tributarios asociados a los ingresos derivados del trabajo y la riqueza, donde existe un limitado universo de contribuyentes y distorsiones resultantes de la segmentación del mercado de trabajo, así como del tamaño de

¹⁷ El Decreto Supremo N° 3698 de 25 de octubre de 2018.

la economía informal que impiden un tratamiento más efectivo y progresivo de los esquemas de tributación.

Reducir la evasión

A pesar de los esfuerzos del SIN para modernizar el registro y recaudación tributaria, Bolivia sigue siendo uno de los países con mayor economía informal (Schneider, 2015), caracterizada por la presencia de actividad económica que no se registra ni se declara para fines impositivos. Según las autoridades nacionales, la estimación de la brecha tributaria para el caso del IVA (diferencia entre el potencial de recaudación y la recaudación efectiva), significaba alrededor de un tercio de la recaudación neta (MEFP, 2015).

Por otro lado, la presencia masiva de empleo informal se explica no solo por la exclusión y estrechez de las formas modernas de actividad económica, sino también por la complejidad y costos que implican entrar al sistema tributario (Perry et al., 2007). En este sentido, la informalidad es una opción que eligen los agentes económicos frente a un sistema costoso e ineficiente.

Uno de los aspectos del comportamiento tributario en el caso boliviano se atribuye al aumento de controles y multas sobre los contribuyentes ya registrados, mientras que otros agentes se resisten a incorporarse en el régimen general, creando zonas o sectores con diferencias en la carga fiscal (Herbas Torrico y Gonzales Rocha, 2020). Este mismo estudio recomienda distinguir entre moralidad tributaria promovida por actitudes de cumplimiento voluntario y otra forzada que lleva a la elusión y evasión fiscal, destacando el rol del desarrollo de información, la confianza en las instituciones y la aversión al riesgo de los agentes.

De manera más amplia, estudios recientes orientan la discusión hacia la moralidad fiscal que contribuye al cierre de la brecha fiscal y la evasión (Castañeda, 2017). Si bien la percepción moral de los contribuyentes forma parte de la ciudadanía, podría tener múltiples aspectos vinculados, por ejemplo, al bien común y el

compromiso democrático e incluso la solidaridad (Labraña Baeza, 2019). Aunque, la evasión como un acto ilícito deliberado de comisión u omisión que reduce la responsabilidad fiscal, se distingue de la elusión fiscal que deviene de la incertidumbre jurídica en el borde de las normas tributarias, de manera que su identificación es compleja.

En cualquier caso, mantener elevados niveles de evasión tributaria conducen a la presencia de distorsiones sobre el conjunto de la economía: (1) reducen la eficacia de las políticas económicas, (2) modifican la asignación de recursos y (3) ponen límites a la redistribución y a las políticas sociales. En consecuencia, reducir la brecha fiscal que implica analizar la evasión y elusión, debe comenzar por identificar las posibilidades de promover una moralidad fiscal de los ciudadanos, incorporar voluntariamente a los contribuyentes y establecer las reglas fiscales transparentes, simples y en lo posible que se perciban como justas.

La política fiscal en el espacio local

Otra de las alternativas para hacer frente a los desafíos de la movilización de recursos que involucra una mirada desde la economía política, es el carácter descentralizado del Estado boliviano, que establece intereses en juego entre los diferentes actores del nivel central y local. La Constitución define al Estado Plurinacional como un Estado descentralizado y con autonomías. Desde esta perspectiva, el origen de las recaudaciones tributarias a nivel nacional está compuesto por recaudaciones realizadas en los tres niveles: el Gobierno Central, los Gobiernos Autónomos Departamentales (GAD) y los Gobiernos Autónomos Municipales (GAM).¹⁸

¹⁸ Desde el año 2017, luego de concretada la Autonomía Indígena Originario Campesina de tres autonomías indígenas las transferencias también incluyen a estas entidades autónomas.

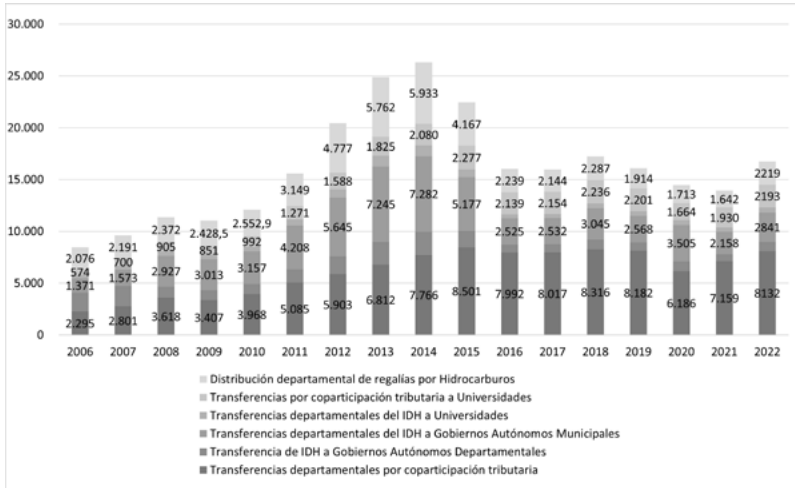
En el marco de las autonomías, los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales a través de impuestos y regalías mineras constituyen el pilar fundamental del balance fiscal de los Gobiernos Autónomos y de las universidades públicas.

Las transferencias desde el nivel central a los GAD, GAM y a las universidades se constituyen en la principal fuente de ingresos de estas reparticiones. En 2020, el 54 % de los ingresos dependían de la coparticipación tributaria, 12,1 % del impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) y 41,6 % al resto de la coparticipación. Sin embargo, en los años de mayores recaudaciones alcanzadas por el IDH, estos recursos llegaron a representar un tercio de los ingresos totales de los GAM.

La dependencia financiera de los GAD de las rentas generadas por el gas y la minería a través de regalías e impuestos, es aún mayor: en 2014 y 2015, años del punto más alto del auge de los hidrocarburos, más de 90 % de los ingresos departamentales y de universidades provenía de dos cuentas: las regalías hidrocarburíferas y el IDH.

La elevada dependencia de los niveles locales del Estado de las transferencias del gobierno central, en especial de aquellas generadas a través de regalías e impuestos sobre los recursos naturales, introduce una elevada volatilidad de los balances globales de los gobiernos departamentales y municipales y se asocia a la variabilidad del precio internacional del gas. Entre 2011 y 2014, los precios internacionales del barril de crudo fueron altos (por encima de \$US 90), mientras que entre 2015 y 2017 registraron menores niveles (debajo de \$US 50). Los años del mayor auge del precio de los hidrocarburos significaron mayores transferencias a los niveles locales, toda vez que los volúmenes de venta de gas estuvieron asegurados (Gráfico 4.4).

Gráfico 4.4. Transferencias a los gobiernos autónomos y universidades, por coparticipación Impuesto Directo a los Hidrocarburos y regalías (en millones de bolivianos)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En este campo hay algunas propuestas para el diseño de política tributaria asociadas a las potencialidades de recaudación tributaria a partir del carácter descentralizado del Estado Plurinacional como mecanismo para lograr mayor eficiencia y progresividad en el sistema tributario (Finot, 2016) (Villaruel Böhr, 2008). Las propuestas de modificación de la política tributaria basada en cambios de las atribuciones de política fiscal de los distintos niveles del Estado se enmarcan en debates de alta complejidad política, pues implican mover reglas de juego que afectan intereses de actores económicos sectoriales del sector privado, pero también de actores públicos territoriales con capacidad de modificar los balances de poder entre gobiernos locales y el gobierno central.

Se destaca la necesidad de reflexionar sobre los cambios en el sistema impositivo en Bolivia sobre la base de un nuevo pacto fiscal

que defina reglas de distribución y transferencia de los ingresos públicos, criterios de eficiencia y equidad del gasto público y promueva la ampliación de las fuentes de financiamiento.

Conclusiones

Este artículo describe la economía política de las reformas tributarias entre 1986 y 2022 en Bolivia, así como las tensiones políticas generadas por la dependencia de los recursos naturales. En el periodo 2006-2014, la economía boliviana atravesó un superciclo de altos precios de recursos hidrocarbúricos y, posteriormente, un periodo de declinación de ingresos fiscales y menores tasas de crecimiento económico que ralentizaron los avances en la reducción de las desigualdades y de la pobreza. En un escenario de espacio fiscal restringido, la economía boliviana enfrenta el desafío de impulsar un nuevo ciclo de políticas tributarias que permitan encaminar una ruta sostenible hacia el desarrollo inclusivo, que garanticen la reducción de la pobreza y la desigualdad en los próximos años.

Este artículo plantea tres hipótesis centrales: la primera que la dependencia de los recursos naturales condicionó las propuestas de reforma tributaria, hasta el punto que pudo afectar la moral fiscal de los contribuyentes; en segundo lugar, las condiciones extraordinarias del sector hidrocarburos elevó la presión tributaria y generó excedentes para financiar la inversión pública, programas sociales, subvención a los combustibles y aumentos sostenidos en el gasto público que establecieron una forma de pacto social y, desde la perspectiva oficial, son parte del modelo económico social comunitario-productivo. Finalmente, la tercera hipótesis señala que, en un contexto de declinación de los recursos hidrocarbúricos, es necesario plantear una nueva estructura tributaria y un nuevo pacto social.

En la perspectiva de contribuir a la reflexión sobre una eventual reforma tributaria, se plantean cuatro aspectos: a) reorientar los

impuestos directos fortaleciendo aquellos que se aplican al trabajo y al capital, b) la ampliación del universo de contribuyentes considerando la estructura económica y laboral, 3) reducir la evasión tributaria y 4) evaluar el espacio local para las reformas de política fiscal.

Bibliografía

Banco Central de Bolivia [BCB] (2005). *Historia Monetaria de Bolivia – Siete momentos capitales en los 77 años de historia del Banco Central de Bolivia*. La Paz: Departamento de Comunicación Institucional del Banco Central de Bolivia.

Castañeda, Víctor Mauricio (2017). La equidad del sistema tributario y su relación con la moralidad tributaria. Un estudio para América Latina. *Investigación Económica*, LXXIV (299), 125-152.

Comisión Económica Para América Latina y El Caribe [CEPAL] (2021). *Panorama Social de América Latina y El Caribe*. Santiago: Comisión Económica Para América Latina y El Caribe.

Daroca Oller, Santiago (2016). *Protesta social y movilización de recursos para el desarrollo social en Bolivia*. *Working Paper*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.

Di John, Jonathan (2006). *The Political Economy of Taxation and Tax Reform in Developing Countries*. *WIDER Working Paper Series RP2006-74*. Helsinki: United Nations University World Institute for Development Economics Research.

Estado Plurinacional de Bolivia (2021). *Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025: hacia la industrialización con sustitución de importaciones*. La Paz: Ministerio de Planificación del Desarrollo.

Finot, Iván (2016). *Pacto fiscal: Cómo conciliar eficiencia con equidad. Una propuesta para Bolivia*. La Paz: Plural y Friederich Ebert Stiftung (FES) Bolivia.

Fundación Milenio (2021). *Informe de Milenio sobre la Economía de Bolivia*. La Paz: Fundación Milenio.

Gomez Sabaíni, Juan Carlos y O'Farrell, J. (26-29 de enero de 2009). La Economía Política de la Política Tributaria en América Latina [ponencia]. *Seminario Regional de Política Fiscal*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.

Herbas Torrico, Boris y Gonzales Rocha, Erick (2020). Análisis de las causas del cumplimiento y evasión tributaria: Evidencia de Bolivia. *Perspectivas*, 46, 119-184.

Labraña Baeza, Abel (2019). *Moral Fiscal en Chile: Reconocimiento y Clasificación de Patrones Conductuales a través de Redes Neuronales Artificiales con Backpropagation*. Santiago: Sociedad Chilena de Políticas Públicas.

Levi, Margaret (1988). *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press.

Mahon Jr., James E. (1997). Tax Reform and its Determinants in Latin America 1973-1994. Implications for Theories of State Development [ponencia]. *1997 Meeting of the Latin American Studies Association*. Latin American Studies Association, Guadalajara, Mexico.

Mann, Arthur J. (1989). Economía Política de la Reforma Tributaria en Bolivia. *Desarrollo Económico*, 29(115). 375-397.

Masi, Tania, Savoia, Antonio y Sen, Kunal (2018). *Is There a Fiscal Resource Curse? Resource Rents, Fiscal Capacity and Political Institutions*. ESID Working Paper No. 96. Manchester: The University of Manchester.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas [MEFP] (2015). *Boletín Económico. Ingresos tributarios 2015*. La Paz: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas [MEFP] (2019). *Boletín Económico. Ingresos tributarios al primer semestre 2019*. La Paz: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas [MEFP] (2021). *Memoria de la Economía Boliviana*. La Paz: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico [OCDE] et al. (2020). *Revenue Statistics in Latin America and The Caribbean 2020*. Paris: OECD Publishing.

Paz Arauco, Verónica (2016). *El financiamiento del desarrollo en Bolivia: Cambios y continuidades en la relación Estado-Cooperación Internacional (2006-2013)*. UNRISD Working Paper, No. 2016-15. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.

Paz Arauco, Verónica (2018). *La movilización de recursos para el desarrollo social en Bolivia (1985-2014): Financiamiento, gas y protesta*. UNRISD Working Paper, No. 2018-11. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.

Peres-Cajias, José, Torregosa-Hetland, Sara y Ducoing, Cristián (2022). *Resource abundance and public finances in five peripheral*

economies, 1850s–1930s. Lund Papers in Economic History No. 216, 2020. Lund: Lund University.

Perry, Guillermo et al. (2007). *Informalidad: Escape y exclusión*. Washington DC: Banco Mundial.

Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo [PNUD] (2007). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia 2007: el estado del Estado*. La Paz: Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo.

Radhuber, Isabella Margerita (2014). *Recursos naturales y finanzas públicas. La base material del Estado plurinacional de Bolivia*. La Paz: Plural Editores.

Ramos Sánchez, Pablo (1986). *Crítica de la Reforma Tributaria (Primera Edición)*. La Paz: PAPIRO.

Schneider, Friedrich (2015). Shadow economy and tax evasion in the EU. *Journal of Money Laundering Control*, 18(1), 34–51.

Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas [UDAPE] (s.f.). Dossier de Estadísticas. *Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas*. <https://www.udape.gob.bo/>

Velasco, Omar (2022). *La política fiscal en Bolivia. Lecciones del Modelo Económico Social Comunitario Productivo*. La Paz: Plural Editores.

Villarroel Böhr, Sergio G. (2008). *Tributación y equidad en Bolivia: estadísticas y revisión de estudios cuantitativos*. La Paz: Fundación Friederich Ebert Stiftung (FES).

Yáñez, Ernesto, Jimenez, Wilson y Paz Arauco, Verónica (2022). *Política fiscal e impactos redistributivos en Bolivia. Working Paper 115, Commitment to Equity Institute*. Tulane: Tulane University.

Contraataque, victimización y aislamiento

Las respuestas de la élite empresarial chilena
ante las reformas tributarias (2014-2023)

Claudio Riveros y Alejandro Pelfini

■ Doi: 10.54871/ca24pt85

Introducción: los recurrentes intentos de reforma tributaria en un contexto turbulento

A mediados de 2022, la OCDE publicó un informe sobre Chile en el que examinaba el nivel, la composición y la carga tributaria del país, planteando que la relación entre recaudación, PIB e ingresos era uno de los más bajos de la Organización. Pero, al mismo tiempo, sostenía que “la relación impuestos-PIB de Chile es inferior a la de los países de la OCDE cuando tenían un nivel de ingresos similar al de Chile” (OECD Tax Policy Reviews: Chile, 2022). La situación observada no era producto de una política pública particular del último tiempo o consecuencia de la pandemia, sino que, subrayaba el informe, era de largo aliento, pues la carga tributaria chilena había sido menor a la mayoría de los países de la OCDE durante los últimos cincuenta años. El informe destacaba, además, que los ingresos tributarios se concentraban en el impuesto sobre el valor

agregado y no sobre las personas, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países de la OCDE.

Lo anterior es relevante por tres razones. Primero, porque comparativamente pone de relieve que la recaudación tributaria chilena es mucho menor al promedio de los países OCDE; segundo, si la mayor recaudación de los impuestos se obtiene vía impuesto sobre bienes y servicios, resulta evidente que la estructura tributaria chilena posee un alto componente regresivo. Tercero, y pese a que el Informe no lo señala directamente, se puede afirmar que una deficiente estructura tributaria influye sobre la desigualdad y explicaría de buena manera junto a otros factores, la construcción de una sociedad desigual (Del Pozo, 2023).

Años atrás, a conclusiones similares del Informe había llegado, entre otros, el Servicio de Impuestos chileno (en adelante SII), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2017) y un número importante de investigadores que continuamente abogaban por elevar la carga tributaria y sobre todo cambios en su estructura. De hecho, siguiendo los estudios hechos por la OCDE, que constantemente sitúan a Chile en los últimos tres lugares de la lista, la desigualdad, usando el índice GINI después de impuestos y transferencias, es de 0,46 (OCDE, 2023).¹ A mayor abundamiento, según el último informe del World Inequality Report (2022), se repara que la desigualdad en el país ha sido extrema durante los últimos ciento veinte años, tanto así que el 10 % más rico obtiene ingresos invariablemente entre el 55 % y 60 % de los ingresos totales.

Intentos de mayor recaudación y cambios sobre la estructura tributaria se iniciaron paulatinamente tras el término de la dictadura, pero no fueron suficientes. Fue así que gobiernos ubicados en la centro-izquierda, como los de Michele Bachelet (2014-2018) y el

¹ Cifras que, en realidad, estarían subestimándola, pues el índice GINI no siempre captura correctamente los ingresos de los sectores de mayores ingresos, pues en América Latina se trabaja principalmente en base a datos de encuestas de hogares – para el caso de Chile la CASEN – que subestiman los ingresos de los sectores privilegiados (Gómez y Rossignolo, 2015).

actual de Gabriel Boric (2022-2026), impulsaron sendas reformas tributarias que fueron modificadas y/o rechazadas. Mientras que la reforma de Bachelet fue virtualmente podada en sus elementos más importantes, la actual reforma tributaria del presidente Boric, incluso fue rechazada en su primer trámite legislativo, por lo que para que llegue a buen puerto ha tenido que introducir cambios fundamentales que lejos están de concluir. En realidad, los últimos tres gobiernos han propuesto reformas tributarias como eje de su programa. Mientras los gobiernos mencionados propugnaron cambios en la recaudación y en la estructura tributaria con el objeto de financiar políticas públicas y reducir la desigualdad, el gobierno de derecha de Sebastián Piñera (2018-2022) presentó un proyecto de *Modernización Tributaria* que tenía por objeto implementar un sistema tributario más simple, equitativo, teniendo como eje la inversión y el crecimiento. Sin embargo, esta tampoco logró implementarse en sus elementos principales, pues no contó con los votos necesarios en el congreso.

Ahora bien, más allá de las diferencias específicas de cada intento, hay un actor que cumplió un rol principal: las élites empresariales.² Estas resistieron duramente y plantearon importantes críticas a los proyectos tributarios de Bachelet y Boric. En una combinación muy lograda de poder instrumental y estructural (Fairfield, 2015) junto a una retórica reaccionaria (Hirschman, 1991), el sector logró repetidamente hacer valer su avanzada capacidad de organización, sus redes horizontales con las élites políticas y culturales, su pericia técnica y jurídica para bloquear las diferentes reformas. Esto muestra el grado de dominación de un sector consolidado en el poder que, además, se entiende a sí mismo como el *guardián del*

² Definimos a las élites como aquellos actores en posiciones claves, que toman decisiones relevantes para el conjunto y que se perciben a sí mismos como pertenecientes a un grupo selecto, con cierto grado de cohesión interna y con alguna misión o interés común que desempeñar. En este sentido, las élites empresariales, en particular, estarían conformadas primordialmente por organizaciones del empresariado capaces de aglutinar sus intereses, representarlos en la opinión pública e influir en la toma de decisiones (Pelfini, 2022, pp. 25-26).

modelo. Modelo de desarrollo que tiene su origen en la dictadura y que se presenta como una verdadera *revolución capitalista* (Garate, 2012), única vía para alcanzar el desarrollo económico (Undurraga y Garate, 2023). En realidad, el modelo de acumulación de la élite empresarial “[...] ha propugnado invariablemente un modelo de desarrollo extractivista con ausencia de industria pesada, con tendencia al monopolio, al entrecruzamiento de empresas y al énfasis del capital financiero” (Riveros, 2022, p. 99).

Desde un enfoque sociohistórico y primordialmente culturalista, consideramos que estos mecanismos de resistencia no descansan principalmente en una disponibilidad extraordinaria de recursos económicos, en un talento especial o en una capacidad de innovación y anticipación propias de una actitud reflexiva; todas virtudes que darían cuenta de una élite capaz de transformarse a sí misma y ponerse a la vanguardia de procesos de cambio reclamados por el conjunto de la sociedad. Por el contrario, la evidencia obtenida en trabajos anteriores (Pelfini, Riveros y Aguilar, 2020; Pelfini, et al., 2022; Riveros y Pelfini, 2023), nos permite sostener que en el caso de la resistencia a las reformas tributarias lo que termina imperando es una actitud de cuestionamiento y autodefensa que no registra la pertinencia y legitimidad de estas propuestas. Esto daría cuenta de la prevalencia de una actitud no transformativa en la que el habitus de origen no permite desplegar una actitud reflexiva capaz de incorporar las nuevas demandas y desafíos de un contexto novedoso.

Para verificar esta hipótesis analizamos las estrategias discursivas emplazadas por dichas élites en las dos reformas impositivas ensayadas en Chile entre 2014 y 2023, y cómo se ha planteado discursivamente la defensa de su posición privilegiada en el régimen fiscal vigente. Más precisamente, se trata, por una parte, de reconstruir hasta qué punto son capaces de percibir las demandas ciudadanas que las colocan en entredicho; y, por otra, revisar el modo de posicionarse respecto de la sociedad y el Estado, pese a que fueron cuestionadas culturalmente en el último tiempo (Huneus y Osorio,

2022; Undurraga y Garate, 2023). En el punto siguiente, revisamos brevemente los principales análisis que dan cuenta históricamente de esta posición dominante y resistente de las élites empresariales en el sistema tributario chileno, y luego presentamos los conceptos fundamentales que aplicamos en nuestro análisis y la metodología correspondiente. En el tercer apartado, reconstruimos sistemáticamente las reacciones manifestadas en posicionamientos públicos y declaraciones de prensa de los principales gremios empresariales: CPC, SOFOFA y SNA ante los dos intentos de reforma tributaria más profundos desde el advenimiento de la democracia en 1990.³

La capacidad estructurante de un sector y sus reacciones: élites e impuestos en Chile como estructura de larga duración

Si la dinámica de los mercados y sus razonamientos económicos dependen de los imaginarios creados principalmente por los actores con poder dentro de una sociedad (Beckert, 2016), no es posible entender modelos de desarrollo ni mucho menos sistemas de tributación sin reflexionar en torno al rol que le cabe a las élites económicas en general y empresariales en particular. En el caso chileno, la existencia de élites empresariales y su consolidación ha sido objeto de profundo debate. Sin embargo, la literatura especializada (Garate, 2012; Fischer, 2017; Ossandón y Tironi, 2012; Undurraga, 2011) se ha inclinado a destacar que su origen se puede

³ CPC: Confederación de la Producción y el Comercio. Organismo creado en 1935 que agrupa a los principales gremios empresariales de Chile. Si bien agrupa a los distintos rubros, se podría argumentar que solo a partir de fines de los sesenta comenzó su hegemonía gremial al desplazar a la SNA.

SOFOFA: Sociedad de Fomento Fabril. Se fundó en 1883 al alero de SNA y tiene por objeto promover la industria manufacturera en Chile.

SNA: Sociedad Nacional de Agricultura, fundada en 1838 y que se erige como la asociación gremial más antigua del país.

rastrear desde la Dictadura y consolidado durante los gobiernos de la Concertación.⁴

Con todo, sean o no catalogadas como élites empresariales en su sentido más estricto desde 1980, lo relevante es que las élites económicas chilenas han cumplido un rol fundamental en la organización y definición del tipo de Estado y en cómo este se comporta para con la sociedad y los individuos (Fischer, 2017; Rodríguez, 2017). Para Huneus, los empresarios, agrupados principalmente en gremios, han tratado en forma recurrente de influir políticamente. Incluso durante los gobiernos democráticos han respaldado en forma expresa el modelo económico privatizador y de libre mercado que se afincó durante la dictadura, “en un sentido bastante más amplio que la defensa de sus intereses económicos” (Huneus, 2001, p. 317). Es decir, el notable desempeño económico mostrado por la empresa privada debía ser legitimado y presentado como algo deseado por todos, como un proyecto hegemónico, basado en el mérito y en el esfuerzo personal, sin mayor injerencia del Estado. Para ello, intervinieron y monopolizaron los medios de comunicación (Monckeberg, 2013; Sunkel y Geoffroy, 2002; Grone-meyer y Porath, 2017), generaron think tanks (Fischer, 2017; Gárate, 2012, Fairfield, 2015), y recurrieron al financiamiento legal e ilegal de la política (Matamala, 2015; Monckeberg, 2015).

Tanto para Fischer (2017) y Rodríguez (2017) la influencia de las élites económicas chilenas en el tipo de modelo de desarrollo y en la definición de políticas públicas, como la tributación, son de larga data y posibles de rastrear desde la primera mitad del siglo XIX. La explicación a ello, según ambos autores, se debe a que dichas élites lograron definir la institucionalidad, principalmente, para su propio beneficio (a excepción de los años 1938 a 1973, donde la clase media influyó en el tipo de Estado). Salvo esos años, para Fischer, las élites económicas tempranamente se conformaron como una

⁴ Coalición de partidos políticos de centroizquierda que gobernó Chile entre 1990 y 2010.

clase para sí (es decir, autoconsciente de su rol y capaz de constituir reflexivamente un proyecto para el conjunto de la sociedad) y consolidaron aún más su poder tras la dictadura. Una clase para sí, ya que lograron que el aparato estatal y junto con ellos la élite política, se decidiera por uno u otro modelo económico, pero también, porque influyeron hegemónicamente en la sociedad civil en la medida que intentaron convencer al resto del país que su proyecto económico era el que conduciría al desarrollo.

En la misma línea argumentativa, Rodríguez (2017) se interroga respecto a los elementos causales que han dado origen a la alta desigualdad del país durante toda su historia. Para el autor, la desigualdad lejos está de explicarse por condicionantes objetivos del mercado (ajustes o desajustes); por el contrario, está determinada por las relaciones de poder entre sus agentes. Plantea así que el Estado chileno se ha constituido como modelador de la distribución primaria del mercado, por lo que tiempos de mayor o menor desigualdad depende de si el Estado es dispensador de beneficios sociales y árbitro de las relaciones de poder (como sucedió entre 1938-1973) o si se permite que los agentes económicos impongan o influyan directamente sobre la institucionalidad, cuestión que habría acontecido, sobre todo, entre los años 1973 y 1986, y que dio las bases institucionales para años posteriores. Fue en ese momento en el que la élite económica chilena volcó todo su peso normativo y coercitivo al Estado.

Así también, análisis como el de Fairfield ofrecen elementos de tipo estructural para analizar el bloqueo de las élites a las reformas redistributivas en general, y a las tributarias en particular. La distinción entre poder instrumental y estructural (Hacker y Pierson, 2002; Fairfield, 2015) permite reconstruir la influencia que tienen los agentes económicos sobre los partidos políticos, los medios de comunicación y la experticia técnica y legal, junto a legisladores y tomadores de decisión que intentan conformar a los agentes dominantes del mercado para no afectar la inversión y el crecimiento económico. Para Fairfield (2015), el poder estructural está fundado

en la posición dominante de los agentes privados en la economía nacional, si se quiere, su *peso relativo*, por lo que los legisladores tendrán en cuenta el rol que cumplen dichos agentes para implementar decisiones y políticas económicas que puedan afectar a la inversión y al crecimiento económico. El poder instrumental, en tanto, dice relación con el despliegue técnico, la influencia concreta que tienen los agentes económicos sobre los partidos políticos, los medios de comunicación y con el reclutamiento de los *suyos* en el aparato político.

No obstante, como nuestro enfoque no se centra en los procesos de toma de decisión ad intra del sistema político, sino que es más bien societal, la mirada recaerá en una dimensión relacional y comunicacional. En un contexto turbulento con demandas inéditas que pone a las élites empresariales en entredicho (Mayol, 2020; Ruiz, 2020) resulta de particular interés analizar el modo en que estas registran y responden a un contexto que viene a poner en duda la legitimidad de que dichas élites obtengan las mayores recompensas de un modelo que se sirve del mérito para imponerse jerárquicamente ante el resto de la sociedad (Atria et al., 2020) y en la que se ven a sí mismas como sus guardianes (Undurraga y Huneeus, 2019).

En este sentido, consideramos que resulta más conducente reconstruir las estrategias comunicacionales del sector y el modo en que intentan renovar su legitimidad. Esto nos acerca a la clásica distinción de Albert Hirschman (1991) de sus retóricas de la reacción o de la intransigencia que se oponen a los modelos y discursos políticos dominantes o en ascenso. En su clásico libro, *The Rhetoric of Reaction*, distingue tres tipos de retórica o tesis de intransigencia: la llamada tesis de la perversidad sostiene que toda acción deliberada para mejorar algún aspecto del orden político, social o económico, únicamente sirve para agudizar la situación que se desea remediar; la tesis de la futilidad afirma que los intentos por llevar a cabo reformas sociales serán nulos o de alcance limitado debido a su fragilidad teórica; finalmente, la tesis del riesgo asegura que el

costo político y social de las reformas propuestas es considerablemente alto y pone en peligro logros precedentes.

El riesgo, la perversidad y la futilidad de los distintos intentos de reforma impositiva, sin duda, aparecen profusamente en los discursos de las élites empresariales chilenas, dando cuenta de una perseverancia en una actitud defensiva y resistente que no permite abrir resquicios para revisión de su rol en la sociedad. Así entonces, en un periodo desafiante y en el que se encuentran cuestionadas en su rol de líderes de un modelo de crecimiento económico que se había erigido como ejemplo para otros países de América Latina, cabe preguntarse por qué las élites empresariales chilenas no desplegaron una actitud reflexiva que les permita ir más allá de la resistencia mecánica basada en su propia manera de hacer las cosas. De este modo, a partir de una tipología que se presentó con mayor detalle en trabajos anteriores (Pelfini, Aguilar y Riveros, 2020), proponemos que es la proporción entre habitus y reflexividad desplegada en discursos y prácticas de estas élites las que, sobre todo en un contexto de mayor conflictividad social y de una crisis de legitimidad, permiten caracterizar el tipo de reacción predominante y sus consecuencias para la sociedad. Como veremos, en dichas respuestas, predominan reacciones no transformativas basadas en la preeminencia del habitus sobre un despliegue de mecanismos reflexivos. Actitud reaccionaria que, si bien se le puede achacar a distintas élites y en distintos contextos, lo relevante (cuestión que justifica su estudio) es que sus victorias permanentes parecieran no obligarla a contemplar actitudes reflexivas y, al mismo tiempo, han logrado permear culturalmente a la sociedad chilena resistiendo, de buena manera, los embates contra hegemónicos de 2006 a la fecha.

Postulamos entonces, que en sus reacciones no-transformativas, prevalece frente a la reflexividad una distorsión comunicativa que les impide reconocer la validez y relevancia de las demandas, caracterizada por una escasa percepción de los cambios y estímulos

del entorno. Como posibles reacciones no-transformativas destacamos tres tipos:

- 1) *el contraataque*: donde se logra percibir los cambios en el entorno y se reconoce la entidad de las demandas, aunque se cuestiona deliberadamente la validez de las razones y motivaciones de los sujetos demandantes y contrincantes.
- 2) *la victimización*: basada en la producción de miedo a partir de una caricaturización de aquellos actores o sectores sociales de los que provienen las críticas y cuestionamientos.
- 3) *el aislamiento*: donde los cambios en el entorno apenas se perciben y se persiste en la repetición de una mirada totalizadora ya conocida.

Es importante destacar que en las dos últimas modalidades o tipos de reacción el proceso de distorsión comunicativa supone el no reconocimiento del otro como un interlocutor válido: o bien por no percibir las motivaciones que se enuncian o por no tomarlas con seriedad considerando que ocultan otras intenciones espurias.

El análisis de estas reacciones y su expresión en retóricas intransigentes se basa en la revisión de intervenciones en prensa (El Mercurio, La Tercera y Diario Financiero) y audiovisuales (EMOL TV, Megavisión, Canal 13 y Televisión Nacional) de los principales dirigentes gremiales y gerentes de las mayores empresas del país, pero con principal foco en la CPC y SOFOFA, entre marzo de 2014 y junio de 2023. Mientras las intervenciones en prensa fueron analizadas diariamente, las audiovisuales, en cambio, fueron seleccionadas mediante un muestreo intencional de acuerdo con eventos o controversias previamente identificadas. En total, se sistematizaron 68 declaraciones en prensa escrita y 19 entrevistas y puntos de prensa, luego se procedió a ordenarlas de acuerdo al tipo de respuesta no transformativa (contraataque, victimización y aislamiento) mediante un análisis cualitativo; con todo, la mayoría de las intervenciones se caracterizan por la reiteración del actor y

de los argumentos esgrimidos. El material obtenido fue analizado mediante el análisis crítico de discurso (Fairclough, 1995) que permitió identificar las oposiciones, los obstáculos semánticos y los recursos retóricos para evaluar el grado de distorsión comunicativa en las reacciones de la élite empresarial a los proyectos de reforma tributaria.

Impuestos y desigualdad: las élites empresariales ante dos recientes intentos de reforma tributaria

Si los impuestos al ingreso son un factor fundamental en la disminución o en el aumento de la desigualdad, el caso chileno constituye un buen ejemplo de lo anterior. Ello, porque los “impuestos directos, en general, y el impuesto al ingreso, en particular, han representado históricamente menos de un tercio de la distribución, mientras que en países desarrollados contribuyen con más de la mitad” (Agostini e Islas, 2018, p. 207). La recaudación está, entonces, asociada mayormente en impuestos regresivos y no progresivos y, además, ha descansado históricamente en una serie de exenciones y regímenes especiales que benefician a los contribuyentes de mayores ingresos. A esto se le suman imbricados diseños de contabilidad tributaria para evadir o eludir impuestos. De ahí que no resulte extraño que quienes tienen menos ingresos aporten casi el mismo porcentaje en materia de impuestos que los más ricos (Castelletti, 2013; Fairfield y Jorrat, 2016). Así, por ejemplo, si se consideran los últimos datos disponibles, durante el 2021, la recaudación tributaria en Chile con respecto al PIB fue de 22,2 %, muy poco sobre el promedio de los países de América Latina y el Caribe (21,7 %), pero muy distante del promedio de los países de la OCDE (34,1 %). En tanto, y de acuerdo con la estructura tributaria, el 42,7 % de los ingresos provino de la venta de bienes y servicios, mientras que el promedio de los países de la ALC y la OCDE fue de 30 % y 20 % respectivamente. Y si bien la recaudación del impuesto sobre la renta

fue de un 11 %, por sobre los países de la ALC (9 %), lejos estuvo del promedio de los países de la OCDE (24 %) (OCDE, 2023).

Para Solimano (2012), lo que se ha producido no es otra cosa que una sistemática acumulación de capital económico en pocas familias. Lo anterior se explica, principalmente, porque todo sistema impositivo expresa de manera efectiva el poder que disponen los grupos sociales y su relación con la institucionalidad. Y en el caso particular de Chile, los gremios empresariales han presionado inveteradamente para que los impuestos se mantengan a raya, sea propugnando permanentes exenciones y regímenes especiales para incentivar el crecimiento económico. Al mismo tiempo, han desconocido o minimizado sistemáticamente el rol que juega el Estado como distribuidor dentro del mercado como corrector de las desigualdades.

Así entonces, si la capacidad estructural o instrumental (Fairfield, 2015) de las élites empresariales chilenas, para influir o incluso para colonizar al Estado es alta, es de sumo interés indagar en sus actitudes, creencias y disposiciones simbólicas (Atria, 2019a; Atria y Hernández 2020; Madariaga, Maillet y Rozas, 2021), las cuales podemos rastrear preferentemente en los medios de comunicación. En el caso específico de la reforma tributaria, tanto la propuesta de Bachelet como los recientes intentos de reforma en el gobierno de Boric, son ejemplos de ello. Y como se estudiará, será la victimización y el contrataque las actitudes predominantes respectivamente.

La respuesta no transformativa empresarial a la reforma tributaria de Bachelet (2014-2018): victimización

Fue un ambiente de ingente malestar ciudadano y de impugnación al modelo económico que se abrió con las protestas estudiantiles en el 2011 (Atria et al., 2013; Donoso y Von Bulow, 2016; Garretón, 2016), lo que seguramente permitió la candidatura y posterior elección de

Michelle Bachelet (2014-2018) como presidenta de la República. Ya en su discurso de proclamación, el 27 de marzo de 2013, la presidenta señaló que Chile se encontraba en un momento histórico en el que se:

Debe decidir en qué condiciones alcanzar, como sociedad, el desarrollo [...] Pero también es cierto que no hay crecimiento real si no es inclusivo, si la riqueza del país no llega a todos sus habitantes [...]. Debemos combatir la desigualdad con decisión. Esa debe ser, a todo nivel, nuestra prioridad.

Pero, al mismo tiempo, reconocía que:

Es justo señalar que hubo cosas que no hicimos del todo bien y reformas que quedaron sin hacer [...] voy a trabajar para conducir el próximo gobierno: el primer gobierno de una mayoría política y social que nos permita enfrentar la desigualdad y construir un Chile más inclusivo.

Un nuevo modelo de desarrollo en el que el crecimiento económico se compatibilizaba con el anhelo de la ciudadanía de una economía más inclusiva con mayores niveles de igualdad fue su principal eje de propuesta; pero también, en su alocución, no solo asumía responsabilidad de lo ocurrido, sino que indirectamente endilgaba parte importante de esta a la élite política y económica. En efecto, una vez elegida, ya en el primer mes de gobierno presentó una reforma tributaria que tenía por objeto, por una parte, financiar su programa de gobierno y, por otra, mejorar la distribución del ingreso (Cadena Nacional, 31 de marzo, 2014). En general, el proyecto buscaba recaudar un 3,6 % del PIB; y para ello, se proponía eliminar o reparar una serie de exenciones y ventajas tributarias que tenían los grandes contribuyentes chilenos, entre otros, la Renta Presunta, el Fondo de Utilidades Tributarias (en adelante FUT), el IVA a las viviendas, además de combatir la evasión, entregarle nuevas y mayores capacidades fiscalizadoras al ente recaudador (SII). Finalmente, se buscaba un aumento de tributo al impuesto de primera categoría

(20 % a 25 %), así como el término del sistema integrado (Agostini e Islas, 2018; Jorrat, 2019).

De todas estas reformas, tres cobran principal relevancia. En primer lugar, se buscaba corregir la renta presunta, que viene a ser un tratamiento tributario especial que tendría por objeto favorecer a pequeños agricultores, mineros y empresas de transporte en el que no se paga los impuestos en base a renta efectiva si no de presunción de resultados; en realidad, según lo estudiado por Agostini, ha sido un mecanismo elusivo de los más ricos para generar empresas de papel. De hecho, “en la práctica, el 86,5 % de las utilidades de las empresas que declaran bajo el sistema de renta presunta pertenecen a contribuyentes en el decil de más altos ingresos” (Agostini, 2013, p. 24). En segundo lugar, se proponía la eliminación del FUT en cuatro años. El FUT era un mecanismo que tenía por objeto el ahorro y reinversión, pues se posponía el pago de impuestos hasta que se retiraran las utilidades. El problema de dicho mecanismo, según Jorrat (2019), no era solo que estuviera dirigido a los grandes grupos empresariales, sino que, además, las utilidades no se reinvertían necesariamente en nuevos proyectos, ya que eran desviadas a sociedades de inversión, donde el capital se invertía en instrumentos financieros que les permitía aumentar sus ganancias y no pagar el impuesto correspondiente, sobre todo, al estar dichos instrumentos accionarios exentos. Puesto en perspectiva, para 2017, el valor del FUT ascendía los 335 mil millones USD, siendo casi 1,25 veces más grande que el PIB de Chile (*La Tercera*, 13 de septiembre de 2017). En tercer lugar, se buscaba desintegrar el sistema tributario, por cuanto los impuestos pagados por las empresas constituían un crédito (un adelanto) del pago de impuestos de los dueños y accionistas (Ossandón y Ubilla, 2018). En términos simples, esto podía provocar que, si las utilidades de las empresas eran muy altas, sus accionistas o dueños no pagaban impuestos personales, lo cual se *adecuaba* perfectamente a los intereses de los grandes contribuyentes, puesto que la tasa al impuesto personal (en el decil superior) era el doble del que se pagaba como empresa.

El proyecto fue resistido por los gremios empresariales desde antes que fuera presentado en el congreso, durante la tramitación y una vez promulgado (incluso con todos los cambios a los que fue sometido). No solo cada uno de los contenidos de la reforma fue rechazado, advirtiéndose por parte de los gremios empresariales, entre otras cosas, que el fin del sistema integrado provocaría una doble tributación o que el alza de los impuestos a las empresas provocaría un alto desempleo y el fin de proyectos de inversión si se ponía término al FUT. Pero a la reforma también se le atacó y, principalmente, sus cimientos ideológicos. Para Carlos Urenda, quien hasta el día de hoy ha ocupado cargos gerenciales en los principales grupos económicos y/o como secretario general de la CChC y del Consejo Minero, la cuestión no admitía dudas: se debía evitar el “idealismo legislativo”, pues las leyes –argumentaba– no podían solucionar todos los problemas de la sociedad; esto es, “suprimir todas las desigualdades entre los ciudadanos” (*Diario Financiero*, 1 de abril de 2014).⁵ A los pocos meses, el presidente de la Cámara Nacional de Comercio (CNC), Ricardo Mewes, quien en la actualidad es el presidente de la CPC, proponía sin rodeos

[...] intervenir el corazón de la Reforma. De lo contrario, se verá afectado el ahorro y la inversión. Para alcanzar el desarrollo y reducir las brechas de desigualdad, no basta con redistribuir bien, es necesario crecer... ¡Trabajemos unidos para contar con una reforma consensuada! ¡Despejemos las incertidumbres y vicios de inconstitucionalidad! (*Diario Financiero*, 22 de junio de 2014).⁶

La discusión, entonces, no era solo técnica, sino que se esgrimían argumentos que defendían un tipo de modelo de desarrollo, en específico, de énfasis casi exclusivo de crecimiento económico, que no admitía grietas, pues estaba en juego la inversión a futuro (de ahí

⁵ CChC: la Cámara Chilena de la Construcción, fundada en 1979, tiene por objeto promover el desarrollo y fomentar la actividad de la construcción.

⁶ CNC: la Cámara Nacional de Comercio se fundó en 1991, pero su origen se puede rastrear desde 1858. Su objeto es representar el comercio, servicios y turismo de Chile.

que se apele a la incertidumbre y la legalidad vigente) y el modelo país que lo hacía diferenciarse del resto de los países de la región. Actitud no transformativa en la que predominaba el aislamiento, pero también el miedo y el contrataque. Así se observa en lo dicho por Bernardo Larraín, presidente del directorio de Colbún y luego presidente de SOFOFA, “[...]la reforma está muy mal planteada y generará un impacto negativo para el país” (*Diario Financiero*, 9 de abril de 2014). En la misma línea, Hermann Von Mühlenbrock, líder de la SOFOFA, sin ambages advertía que de proseguir la reforma “[...] los proyectos por razones de aumentos impositivos, sin duda que se llevarán adelante, pero en otro país” (*La Tercera*, 21 de marzo de 2014). Por último, los gremios empresariales acusaban que la reforma era especialmente perjudicial para las pequeñas (en adelante PYMES) y medianas empresas; y en general, para la clase media, quienes pagarían los costos. A decir verdad, esta idea venía a sintetizar una base ideológica y pragmática muy presente en la élite dirigente chilena; esto es, de erigirse como los defensores de los intereses generales de la nación y en particular de la clase media (Angell, 2010). Y pese a que el gobierno espetó a través de los medios de comunicación que la reforma era atacada por los “poderosos de siempre que defendían sus intereses” (Gobierno de Chile, 28 abril de 2014), el presidente de la CPC, Andrés Santa Cruz, hábilmente aprovechó la situación para victimizarse antes de ir al fondo de la reforma: “sentimos que el video es arbitrario, injurioso y que promueve la división. No es el camino para Chile y nos parece una muy mala señal” (*Diario Financiero*, 30 de abril de 2014).

Ya sin apoyo popular, y sin siquiera soporte al interior de la coalición gobernante, una reforma muy distinta a la presentada por el ejecutivo se terminó aprobando, luego de un acuerdo extra-parlamentario que se tramó entre un grupo de senadores de gobierno y oposición, junto a líderes empresariales. Y si bien se acordó aumentar el impuesto de las empresas (20 % a 27 %), eliminar a medias el FUT y, finalmente, pasar de un sistema integrado a uno semi integrado (Jorrot, 2019), se podría calificar el acuerdo como un

triunfo para los grandes empresarios. Con todo, estos rápidamente salieron a calificarlo como un mal menor. La reforma tributaria impulsada por Bachelet, bajo la lógica empresarial, no solo había puesto en entredicho la institucionalidad, el valor de los acuerdos, el crecimiento y el empleo, sino que también había desconocido la técnica, dividiendo al país entre *buenos y malos*.

Las críticas presentadas por la élite empresarial fueron sopesadas a tal punto que con el advenimiento de Sebastián Piñera (2018-2022), se transformaron en apoyo al proyecto de *modernización tributaria*. Dicha modernización tenía por objeto, primero, simplificar el sistema tributario (que paradójicamente se había complejizado en el anterior trámite legislativo); segundo, velar por la equidad tributaria y retrotraer a la integración, privilegiando por sobre todo a las PYMES; y tercero, bajar los impuestos corporativos. En una mirada atenta, se aprecia que una vez más, se utilizaba a la clase media como medio legitimador, pese a que el principal objetivo del proyecto era establecer mecanismos de incentivo al ahorro y de beneficios tributarios para las grandes empresas del orden de los 400 a 800 millones de dólares. En tanto, para mitigar la menor recaudación, se quiso volver a la política de repatriación de capitales que había ayudado a recaudar impuestos durante la anterior reforma de Bachelet, pero nuevamente a costo de legitimar un nuevo *perdonazo* impositivo a los más ricos en tanto se ofrecía pagar impuestos a una tasa de un 10 % y no de 27 % a bienes que no habían sido declarados (Riveros y Pelfini, 2023). Pese a que la reforma incluso contó con el apoyo de partidos de la oposición, luego del estallido social de octubre de 2019, esta terminó abortándose. Sin embargo, como era de esperarse, los gremios empresariales, expresaron abiertamente sus reparos por la no tramitación de la reforma. Así en una velada crítica al no cumplimiento de lo propuesto en el programa de gobierno, Bernardo Larraín Matte, presidente de la SOFOFA, espetó que: “Reconociendo nuestros intereses empresariales, debemos explicar sistemáticamente cómo estos intereses están completamente alineados con el interés general, tal como lo

han comprendido el 100 % de los países de la OCDE que en los últimos 10 a 15 años han decidido bajar el impuesto a las empresas” (*El Mostrador*, 6 de marzo de 2019).

Actitud no transformativa en la que los cambios en el entorno apenas se perciben, provocó finalmente el repliegue de la élite empresarial, sobre todo, tras la Pandemia COVID-19, aunque emergió con inusitada fuerza tras la elección de Gabriel Boric como presidente.

El abierto contrataque de las élites empresariales a la reforma tributaria en el gobierno de Boric (2021-2023)

Un número no menor de académicos han catalogado como una crisis –casi terminal– del modelo cultural (Cortés, 2022; Undurraga y Gárate, 2023) o como una crisis estatutaria (Martuccelli, 2023) el contexto que produjo el estallido social de 2019 y el consecuente proceso constituyente. Fue en dichas circunstancias que la victoria de Gabriel Boric vino a representar un proyecto que apostaba, principalmente, la sustitución del modelo de desarrollo que se había instaurado en la Dictadura y continuado, en sus líneas principales, durante los gobiernos de centro izquierda y de derecha. Un proyecto de gobierno que buscaba convertir en derechos sociales lo que se entendía como bienes de consumo; y en el que se hacía una crítica profunda al crecimiento económico en tanto se asentaba en la desigualdad (Apruebo Dignidad, 2022).

Al igual que sucedió con la ex presidente Bachelet, una reforma tributaria aparecía en el horizonte como la gran y primera reforma estructural que permitiría “avanzar en mayor equidad, mayor igualdad y mayor cohesión social” y que tenía por objeto “financiar los derechos sociales, de manera responsable, con ingresos permanentes [...] para avanzar hacia un desarrollo más sostenible en términos sociales, económicos, medioambientales y, por sobre todo, construir un país más justo y más digno para todos y todas”

(Por un Pacto Fiscal: Cadena Nacional del presidente Gabriel Boric, 2022). En lo particular, la reforma buscaba recaudar un 4,1 % del PIB y para ello, entre otros elementos, aumentaba en un 3 % los impuestos a quienes obtenían ingresos por sobre los 4.300 (USD); disponía de un impuesto patrimonial de un 1 % sobre los patrimonios superiores a los 5,8 millones de dólares y de una tasa de 1,8 % a patrimonios mayores a los 16,8 millones de dólares; al mismo tiempo, imponía un nuevo régimen de royalty para la gran minería, gravando con tasas efectivas ad valorem entre un 1 % y 4 % para los productores entre 50.000 y 200.000 toneladas métricas de cobre. Finalmente, se eliminaban exenciones y se mejoraban mecanismos para reducir la elusión y la evasión. Se proponía también una rebaja tributaria corporativa de 27 % a 25 % para incrementar la productividad y descuentos tributarios para la clase media. Pero tanto el royalty como el impuesto patrimonial eran impuestos que iban dirigidos al corazón de la clase empresarial y tenían sustento técnico. En efecto, investigadores calcularon que el fisco chileno había dejado de percibir por parte de la gran minería, entre los años 2005-2014, rentas cercanas a los 114.000 millones de dólares, debido a que el royalty se aplicó, por una parte, sobre las utilidades y no sobre las ventas; y por otra, porque se pactó una invariabilidad tributaria (Sturla, Ramón Accorsi y Figueroa, 2018). Y con respecto al impuesto patrimonial (López y Sturla, 2020), concluyeron que era vital su puesta en marcha considerando que el 0,07 % de la población concentraba el 34 % de la riqueza.

Los gremios empresariales no esperaron mucho tiempo para expresar su disconformidad. En realidad, y pese a que tras el estallido social de 2019, surgieron algunas voces que llamaron a aumentar el sueldo mínimo o a escuchar “con las orejas grandes las inquietudes para tener un nuevo pacto social” (Alfonso Swett, presidente CPC, 2019), lo cierto es que a menos de un año y en plena Pandemia de COVID-19, los gremios empresariales volvieron a la carga para criticar el alza de algunos impuestos y de retiros acotados de los fondos de pensiones, medidas que impulsó el gobierno de la época

y apoyado por el Congreso para paliar el déficit fiscal (Acuerdo Tributario Senado, 8 de noviembre, 2019). Así, Bernardo Larraín Matte, planteaba que para hacer frente a las demandas sociales el crecimiento económico era un imperativo ético y no los impuestos (Programa Mesa Central, 26 de abril de 2020). En la misma línea, el nuevo presidente de la CPC, Juan Sutil, argumentaba que antes de aumentar los impuestos, se debía recurrir a las reservas estatales o al endeudamiento público, pero, sobre todo, se debía realizar una modernización del Estado. Para él, en una actitud que reviste dosis de contrataque y victimización, los empresarios no solo no podían ser responsabilizados de la crisis social, menos en el tema de impuestos corporativos, porque desde los años 1990 estos habían aumentado de un 15 % a un 27 %, sino que tampoco era justo el trato que recibían (Radio Cooperativa, 29 de octubre de 2020).

En este sentido, era de esperar una actitud no transformativa por parte del gran empresariado. Principalmente porque observamos una distorsión comunicativa que les impide entender el cuestionamiento al que son objeto. Para ellos los impuestos tendrían como fin único la recaudación (de ahí que se explique su insistencia por el crecimiento económico) y no la distribución; estos sirven para paliar déficits, pero no como una forma de redistribuir el poder y mucho menos aceptan que el Estado sea el que desempeñe el papel de árbitro de los recursos, por el contrario, impulsan constantemente su modernización y eficiencia y que se limite a un rol subsidiario sin mayores intromisiones en la empresa privada. De hecho, la visión de que el Estado es inútil y malgasta los recursos, explicaría fundamentalmente la evasión y elusión de los grupos de altos ingresos chilenos (Atria, 2019b).

Las críticas a la reforma tributaria activaron el poder estructural e instrumental de tal manera que los juicios negativos provinieron no solo de los gremios empresariales, sino que también de diversos think tanks, expertos y de los partidos de derecha en su conjunto. Así, la agenda tributaria copó totalmente a los medios audiovisuales y escritos, tanto es así que, por ejemplo, *La Tercera*,

uno de los principales diarios del país, las noticias, cartas o editoriales referidas a la reforma tributaria se sucedieron casi día por medio en los primeros meses de discusión. Habría que decir, sin embargo, que nada del proyecto presentado por el ejecutivo tomó por sorpresa al empresariado, pues durante el gobierno del presidente Piñera, diputados y diputadas de oposición habían presentado proyectos relativos a un aumento al royalty (equivalente al 3 % del valor ad honorem de los minerales extraídos en la gran minería de cobre y litio, sobre las 12 mil y 50 mil toneladas respectivamente) y el cobro de un impuesto patrimonial a una tasa del 2,5 % por patrimonios sobre los 5 millones de dólares. Si bien ambos proyectos no prosperaron al no contar con el apoyo del ejecutivo de la época, paradójicamente, si se comparan las cifras, la reforma tributaria del presidente Boric era mucho más benigna para el sector empresarial, pero ambas instancias fueron rechazadas con fuerza por los líderes gremiales.

En efecto, el presidente de la Sociedad Nacional de Minería (SONAMI), Diego Hernández, en entrevista con EMOL (2021), advertía que, de ser aprobado el royalty minero, daría como resultado “el fin de las inversiones mineras y el fin de la minería en Chile”, pues el nivel de impuestos “representaba una auténtica expropiación”. Para Hernández este régimen tributario retrotraía a la gran minería chilena en 100 años. Un año más tarde, el presidente de SONAMI, pese a los cambios en el proyecto, no matizaba sus críticas continuando con una actitud de victimización y caricatura que fueron expuestas en la Cena Anual de la Minería (2022) y que contó con la participación del presidente Boric. Durante su discurso, Hernández criticó las propuestas de sectores que se querían apropiarse de “las rentas que genera el rubro” y en específico, “del nuevo royalty que le restaba competitividad y ponía en serio riesgo las operaciones mineras” (Diego Hernández, 2022). Paralelamente, al impuesto al patrimonio se le contrató argumentando una defensa a la sociedad en general, pues a decir de Juan Sutil, este finalmente lo terminarían pagando los trabajadores, el ahorro y la inversión (Radio

Cooperativa, 5 de junio de 2020). Bernardo Larraín Matte también insistía en que el impuesto al patrimonio es “una mala política pública, pues no recauda y desincentiva la inversión” (*El Mostrador*, 14 de abril de 2021). Ya en plena discusión legislativa, el nuevo presidente de la CPC, Ricardo Mewes, apelaba a que el tributo obedeciera a temas ideológicos en los que la evidencia y la técnica quedaban de lado, ya que el impuesto al patrimonio no hacía más que castigar el ahorro y sin dicha herramienta el empresario no podía concurrir a distribuir su patrimonio en una empresa deficitaria en un holding (EX-ANTE, 30 de enero de 2023). Tan relevante era evitar el impuesto patrimonial, que el presidente de la CPC ofreció al gobierno subir en un punto el impuesto corporativo a cambio de que desistiera del impuesto patrimonial (*La Tercera*, 23 de febrero de 2023). Junto con ello, se apostó a retomar la idea de una invariabilidad tributaria que había sido sugerida un par de años atrás (Alfonso Swett, 1 de febrero de 2021) y la idea de disminuir el tramo exento.

Lo que sí sorprendió fue que el proyecto tributario del gobierno fuera rechazado en su primera instancia legislativa en la Cámara de Diputados en marzo del presente año, lo que devino en que el ejecutivo no tuvo otra opción que negociar la reforma tanto con los partidos de oposición y reunirse con el empresariado. Con todo, el royalty siguió su propio curso y fue aprobado, sin embargo, y pese a las modificaciones impositivas que se alinearon con las peticiones de las grandes mineras (de recaudar en el proyecto original un 0,6 % del PIB en régimen a una estimación del 0,45 %), el titular de la SONAMI, expresó una vez aprobado el proyecto que aún así “resultaba un gravamen altamente excesivo para gran parte de los proyectos mineros” (Jorge Riesco, 18 de mayo de 2023).

Pero más allá de la derrota política que sufrió el ejecutivo al rechazarse la reforma tributaria, es importante destacar que los gremios empresariales no escatimaron en adjetivos para subrayar que la reforma, como ellos constantemente habían señalado, no era la requerida por el país, por cuanto ahogaba la inversión, produciría mayor desempleo e iba contra el crecimiento, única y principal vía

para satisfacer, en el breve y mediano plazo, las demandas sociales y en el largo plazo, para alcanzar el desarrollo. Así entonces, la derrota del gobierno fue presentada como la victoria de la técnica, del *sentido común*, y como no, como la renovación del proyecto (neo) liberal impulsado en los últimos treinta años en Chile. Envalentados, los gremios pidieron diversas reuniones con el ministro de Hacienda y el presidente para que *escucharan sus planteamientos*. Paradójico es, sin embargo, que luego de las reuniones, la CPC emitió un comunicado en donde se afirmaba que:

Recaudar por la vía de alzas tributarias o nuevos impuestos no es el camino adecuado, pues ello impide que Chile recupere su capacidad de crecer, de crear mejores condiciones para la inversión y de generar empleos formales y de calidad, elementos esenciales para satisfacer de manera sostenible las demandas de la sociedad (Carta CPC, 20 de junio de 2023).

Por medio de la carta, la CPC no hacía más que insistir en que el crecimiento económico y no los impuestos era la principal vía de recaudación para la satisfacción de las demandas sociales, pero al mismo tiempo, recomendaba disminuir la burocracia, la incerteza jurídica y las sobrerregulaciones, evitando los sobrecostos para las empresas. Si bien estaban disponibles para combatir la evasión, todo ello debía ir de la mano de reducir la informalidad y la eficiencia del gasto público. La declaración, entonces, denotaba una vez más un habitus no transformativo en el que asumían su rol de élites dirigentes en tanto gestores de la política pública como de representantes idóneos del interés nacional:

Las empresas y los gremios empresariales tenemos la mayor voluntad de colaborar en el diseño de buenas políticas públicas que generen progreso a las personas y desarrollo al país [...]. Si bien es evidente que no nos corresponde negociar ni aprobar proyectos de ley – tareas que radican exclusivamente en los poderes Ejecutivo y Legislativo –, sí es nuestro deber, como representantes de miles de empresas de diferentes rubros, tamaños y regiones, dar nuestra opinión y

promover políticas eficaces para el desarrollo de Chile (Carta CPC, 20 de junio de 2023).

Y ciertamente fueron escuchados: pues si bien está por resolverse el destino de la reforma tributaria, el gobierno, ante la imposibilidad legal de someter al Congreso la reforma rechazada, tras intensas reuniones, se comprometió ante la oposición y gremios de enviar un proyecto el año entrante en el que ajustaría el gasto público, se enfocaría en leyes antievasión y antielusión, y que solo después de ello, los recursos faltantes serían financiados con impuestos. El proyecto a estas alturas ya no es una reforma tributaria, sino un pacto tributario y el objetivo de la recaudación ya no es del 4,1 % del PIB, sino tan solo del 2,7 %.

Conclusiones: el retorno de una élite triunfante

Este recorrido da cuenta de un deliberado y variado despliegue discursivo y material por parte de las élites empresariales chilenas para bloquear cualquier intento de reforma tributaria tendiente a reducir los enormes beneficios e inequidades que les reporta el sistema impositivo vigente y que ha sido categorizado como injusto y retrógrado por varios organismos internacionales. Para ello han hecho valer todo su poder instrumental y estructural y un catálogo de retóricas de intransigencia que se plasman en reacciones no-transformativas en las que prima el contraataque y la victimización. Aquí la preeminencia del habitus no les impidió registrar la complejidad y novedad de un contexto, así como la urgencia de ciertas demandas ciudadanas pretendidamente encarnadas por el gobierno de turno. No obstante este registro, no terminan de desplegar una actitud reflexiva capaz de revisar los repertorios y actitudes acostumbradas de las élites empresariales ante cuestionamientos de su liderazgo o frente a una eventual reducción de su posición dominante. De este modo, termina primando una defensa

cerrada de sus intereses particulares en lo inmediato, respecto de una posible renovación de su liderazgo sumándose a una transformación democratizadora de largo aliento.

En un artículo reciente (Riveros y Pelfini, 2023) catalogamos esta actitud del empresariado chileno como una victoria pírrica por contraintuitivo que parezca. Ello, porque las resistencias y bloqueos puntuales a diversos intentos de reforma pueden significar efectivamente una ganancia en el corto plazo, pero, en el largo plazo, consideramos que hay un costo de reputación y legitimidad que, de cuando en vez, aparece y aparecerá catalogado por sectores reaccionarios como asonadas populares, pero que en realidad representan la escasa capacidad que han tenido dichas élites de ofrecer respuestas estructurales a la creciente desigualdad en el país.

Sin embargo, si a las resistencias a los intentos de reforma tributaria les sumamos el rol relevante asumido por el empresariado en el bloqueo del primer proceso constituyente (Osorio y Reig, 2022), pareciera que el sector combina paulatinamente y casi a la perfección una posición defensiva como ofensiva, retomando el protagonismo en la legitimidad y reproducción del llamado *modelo chileno*. Cabe entonces preguntarse si este protagonismo permite superar el carácter pírrico y se vuelve otra vez triunfante a secas como renovado guardián del modelo. Y, desde esta perspectiva, sus victorias constantes parecieran no incentivar cambio alguno más allá de calcular el momento exacto de qué actitud tomar. De hecho, en las últimas semanas, ante un eventual rechazo del segundo proceso constituyente, influyentes empresarios se han erigido como un posible árbitro si la creciente polarización política no permitiese llegar a un acuerdo, tal como lo hicieron durante el primer proceso inclinándose masivamente por el rechazo. Pero ahora la situación es diferente: no se trata de la defensa a ultranza de un modelo que se puso en cuestión por parte de la izquierda, sino que de lo que se trata, en el actual proceso, primero, es evitar que normas ultraconservadoras elaboradas por el partido republicano y apoyadas por el resto de los partidos de derecha, impidan consagrar normas

económicas incluso más radicales que la constitución de 1980; y segundo, que a la larga se vuelva a repetir movilizaciones sociales que generen inseguridad jurídica y compliquen el clima de los negocios. A nuestro entender, se está en presencia de algo muy cercano a una cuadratura del círculo.

En consecuencia, pensamos que en la medida en que sus bloqueos y reacciones de contraataque no se reducen al campo de la tributación, comprender los mecanismos de resistencia de las élites empresariales, su modo particularmente eficaz de ejercer su poder estructural e instrumental no es relevante solamente para este caso, sino que permite explicar las dificultades que han encontrado gobiernos, partidos y movimientos sociales para avanzar en reformas en otros campos hacia una mayor democratización.

Bibliografía

Acuerdo Tributario del Senado (8 de noviembre de 2019). ¿En qué consiste el acuerdo tributario?: Gobierno y Comisión de Hacienda apuntan a una mayor recaudación. *Republica de Chile Senado*. <https://www.senado.cl/noticias/reforma-tributaria/en-que-consiste-el-acuerdo-tributario-gobierno-y-comision-de-hacienda>

Agostini, Claudio (2013). Una reforma eficiente y equitativa del impuesto al ingreso en Chile. En Juan Pablo Arellano y Vittorio Corbo (comps.), *Tributación para el desarrollo: estudios para la reforma del sistema chileno* (pp. 199-245). Santiago: Centro de Estudios Públicos.

Agostini, Claudio e Islas, Gonzalo (2018). Evolución de impuesto en Chile: desigualdad y grupos de presión. En Iván Jaksic, Andrés

Estefane y Claudio Robles (comps.), *Historia política de Chile 1810-2010, Tomo III. Problemas económicos* (pp. 207-238). Santiago: Fondo de Cultura Económica y Universidad Adolfo Ibáñez.

Angell, Alan (2010). Social Class and Popular Mobilization in Chile: 1970-1973. *A Contracorriente*, 7(2), 1-51.

Apruebo Dignidad (2022). Programa de Gobierno. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Plan%2Bde%2Bgobierno%2BAD%2B2022-2026%2B%282%29.pdf>

Atria, Jorge (2019a). Sociología de los impuestos y la investigación de la desigualdad. *Cuadernos de Teoría Social*, 5(10), 115-137.

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

Atria, Jorge y Hernández, Javier (2020). Prácticas de distinción, justificación y reproducción de la élite: evidencia de los ámbitos financiero y tributario en Chile. *Revista Española de Sociología*, 29(3), 543-559.

Atria, Jorge et al. (2020). Economic Elites, Attitudes toward Meritocracy in Chile: A Moral Economy Perspective. *American Behavioral Scientist*, 64(9), 1219-41.

Atria, Fernando et al. (2013). *El Otro Modelo*. Santiago: Debate.

Bachelet, Michelle (2013). Discurso de Michelle Bachelet en el centro cívico y artístico de El Bosque. <http://www.emol.com/documentos/archivos/2013/03/27/2013032722293.pdf>

Bachelet, Michelle (2014). Cadena Nacional, 31 de marzo. <https://www.gob.cl/noticias/discurso-cadena-nacional-sobre-la-reforma-tributaria/>

Beckert, Jens (2016). *Imagined Futures. Fictional Expectations and Capitalist Dynamics*. Massachusetts: Harvard University Press.

Castelletti, Bárbara (2013). How redistributive is fiscal policy in Latin America? The case of Chile and Mexico. *OECD Development Centre Working Papers*, 318, 1-38.

Confederación de la Producción y el Comercio (CPC) (20 de junio de 2023). Recaudar por la vía de alzas tributarias o nuevos impuestos no es el camino adecuado: <https://www.cpc.cl/?lang=es>

Cortés, Alexis (2022). *Chile, fin del mito. Estallido, pandemia y ruptura constituyente*. Santiago: RIL.

Del Pozo, José (2023). *Historia de Chile. La construcción de una sociedad desigual*. Santiago: LOM

Diario Financiero (1 de abril de 2014). Carlos Urenda: “Debemos evitar el idealismo legislativo”

Diario Financiero (9 de abril de 2014). Bernardo Larraín: “No es el alza de los impuestos ni el FUT. Es mucho más que eso...”.

Diario Financiero (30 de abril de 2014). Andrés Santa Cruz: “sentimos que el video es arbitrario, injurioso y que promueve la división”.

Diario Financiero (22 de junio de 2014). Ricardo Mewes: “¡Es imperativo intervenir el corazón de la Reforma!”.

Donoso, Sofía y Von Bulow, Marisa (comps.) (2016). *Social Movements in Chile: Organization, Trajectories, and Political Consequences*. New York: Palgrave Macmillan.

El Mostrador (6 de marzo de 2019). Presidente de la Sofofa, Bernardo Larraín, responde a Piñera: “Él plasmó en su programa de Gobierno una rebaja al impuesto de las empresas”.

<https://www.elmostrador.cl/dia/2019/03/06/presidente-de-la-sofofa-responde-a-pinera-el-interes-empresarial-mas-esencial-es-crecer-en-una-economia-dinamica/>

El Mostrador (14 de abril de 2021). En día clave para el “Impuesto a los Súper Ricos”, presidente de la Sofofa dispara en contra: “Es una mala política pública, no recauda y desincentiva la inversión”. <https://www.elmostrador.cl/mercados/2021/04/14/en-dia-clave-para-el-impuesto-a-los-super-ricos-presidente-de-la-sofofa-dispara-en-contra-es-una-mala-politica-publica-no-recauda-y-desincentiva-la-inversion/>

Fairclough, Norman (1995). *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language*. Harlow: Longman.

Fairfield, Tasha (2015). Structural power in comparative political economy: perspectives from policy formulation in Latin America. *Business and Politics*, 17(3), 411-441.

Fairfield, Tasha y Jorratt, Michel (2016). Top Income Shares, Business Profits, and Effective Tax Rates in Contemporary Chile. *Review of Income and Wealth*, 62, 120-144.

Fischer, Karin (2017). *Clases dominantes y desarrollo desigual. Chile entre 1830 y 2010*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

Gárate, Manuel (2012). *La Revolución Capitalista de Chile (1973-2003)*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

Garretón, Manuel (coordinador) (2016). *La gran ruptura. Institucionalidad política y actores sociales en el Chile del Siglo XXI*. Santiago: LOM

Gobierno de Chile, 28 abril de 2014: La Reforma Tributaria no la pagará la clase media: <https://www.youtube.com/watch?v=YaYKtVkfkd8&t=10s>

Gómez, Gerardo (27 de Agosto de 2019). CPC: “Me preocuparía un país que lo empiezan a manejar 10 mil twitteros”. <https://www.pauta.cl/politica/cpc-me-preocuparia-un-pais-que-lo-empiezan-a-manejar-10-mil-twitteros>

Gómez, Juan Carlos y Rossignolo, Darío (2015). La tributación sobre las altas rentas en América Latina. En Juan Pablo Jiménez (ed.), *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina* (pp. 49-116). Santiago: CEPAL

Gronemeyer, María Elena y Porath, William (2017). Tendencias de la posición editorial en diarios de referencia en Chile. El arte de dosificar la crítica frente a la actuación de los actores políticos. *Revista de Ciencia Política*, 37(1), 177-202.

Hacker, Jacob y Pierson, Paul (2002). Business Power and Social Policy: Employers and the Formation of the American Welfare State. *Politics and Society*, 30(2), 227-325.

Hirschman, Albert (1991). *The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Huneus, Carlos (2001). El comportamiento político de los empresarios en Chile. *Revista Perspectivas*, 4(2), 315-337.

Huneus, Carlos y Osorio, Alejandro (2022). La baja confianza en el gran empresario chileno: una explicación histórico-institucional. *Revista Temas Sociológicos*, 31, 263-292.

Jorratt, Michel (2019). Mirada crítica al proyecto de reforma del gobierno de Sebastián Piñera. *Perspectivas*, 1, 1-20.

La Tercera (21 de marzo de 2014). Dichos de Hermann Von Mühlentrock en Seminario SOFOFA.

La Tercera (13 de septiembre de 2017). A 3 años de la Reforma Tributaria, FUT se “congela” en USD 335 mil millones.

La Tercera (1 de febrero de 2021). Entrevista a Alfonso Swett. “Propuesta de invariabilidad tributaria”.

La Tercera (23 de febrero de 2023). CPCP propone como alternativa al impuesto al patrimonio subir en un impuesto el gravamen a las empresas.

López, Raúl y Sturla, Gino (2020). Hiper fortunas y super ricos: ¿por qué un impuesto al patrimonio hace sentido? *Serie Documentos de Trabajo*, 495, 1-47.

Madariaga, Aldo, Maillet, Antoine y Rozas, Joaquín (2021). Multilevel business power in environmental politics: the avocado boom and water scarcity in Chile. *Environmental Politics*, 30(7), 1174-1195.

Martuccelli, Danilo (2023). La crisis de la sociedad señorial y el malestar estatutario de las élites en Chile. *Íconos -Revista De Ciencias Sociales*, 77, 95-113.

Matamala, Daniel (2015). *Poderoso Caballero: el peso del dinero en la política chilena*. Santiago: Catalonia.

Mayol, Alberto (2020). *Big Bang. Estallido Social 2019*. Santiago: Catalonia.

Molina, Tomás (6 de mayo de 2021). Sonami critica aprobación de royalty en la Cámara y espera que se revierta en el Senado: “Se juega el destino de la industria”. *Emol*. <https://www.emol.com/noticias/Economia/2021/05/06/1020122/Sonami-royalty-mine-ro.html>

Monckeberg, María Olivia (2013). *Los magnates de la prensa*. Santiago: De Bolsillo.

Monckeberg, María Olivia (2015). *La máquina para defraudar. Los casos Penta y Soquimich*. Santiago: DEBATE.

Olivares, Eduardo (30 de enero de 2023). Ricardo Mewes, presidente de la CPC: “Hay una serie de reformas que nos tienen complicada la vida”. Ex-Ante. <https://www.ex-ante.cl/entrevista-ricardo-mewes-presidente-de-la-cpc-el-estado-es-un-mal-administrador-reformas-gobierno-boric>

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico [OCDE] (2023). Desigualdad en los ingresos. <https://www.oecd.org/espanol/estadisticas/diferencia-ingresos.htm>

OECD Tax Policy Reviews: Chile 2022. <https://www.oecd.org/publications/oecd-tax-policy-reviews-chile-2022-0a8d9e7c-en.htm>

Osorio, Alejandro y Reig, José (2022). Élités empresariales ante nueva Constitución. En Alejandro Pelfini (comps.), *¿Son o se hacen? Las élites empresariales chilenas ante el cuestionamiento ciudadano* (pp. 279-307). Santiago: Universidad Alberto Hurtado.

Ossandón, José y Tironi, Eugenio (2012). *Adaptación. La empresa chilena después de Friedman*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.

Ossandón, Francisco y Ubilla, Alejandra (2019). Sistema tributario desintegrado para Chile: análisis desde la equidad, certeza jurídica y eficiencia. *Revista de Estudios Tributarios*, 20, 213-253.

Pelfini, Alejandro (comp.) (2022). *¿Son o se hacen? Las élites empresariales chilenas ante el cuestionamiento ciudadano*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado.

Pelfini, Alejandro, Riveros, Claudio y Aguilar, Omar (2020). ¿Han aprendido la lección? Las élites empresariales y su reacción ante las reformas. Chile 2014-2020. *Izquierdas*, 49, 4738-4758.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2017). *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Santiago: PNUD.

Programa Mesa Central, Canal 13 (26 de abril de 2020). Entrevista a Bernardo Larraín Matte [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=KjxGtkUQggc>

Radio Cooperativa (18 de mayo de 2023). Sonami: Hay un desencanto con el resultado del royalty minero aprobado por el Congreso. <https://cooperativa.cl/noticias/economia/sectores-productivos/mineria/sonami-hay-un-desencanto-con-el-resultado-del-royalty-minero-aprobado/2023-05-18/085613.html>

Radio Cooperativa (5 de junio de 2020). Presidente de la CPC: El impuesto a los más ricos es un error, porque es plata que está en el sistema. <https://cooperativa.cl/noticias/sociedad/salud/coronavirus/presidente-de-la-cpc-el-impuesto-a-los-mas-ricos-es-un-error-porque-es/2020-06-05/080920.html>

Radio Cooperativa (29 de octubre de 2020). Juan Sutil: “Los niveles de impuestos en Chile son altísimos”. <https://cooperativa.cl/noticias/economia/impuestos/juan-sutil-los-niveles-de-impuestos-en-chile-son-altisimos/2020-10-29/084427.html>

Riveros, Claudio (2022). Las élites empresariales chilenas (1910-2010): una mirada crítica en el largo plazo a partir de un análisis de la Sociología Histórica. En Alejandro Pelfini (comp.), *¿Son o se hacen? Las élites empresariales chilenas ante el cuestionamiento ciudadano* (pp. 65-99). Santiago: Universidad Alberto Hurtado.

Riveros, Claudio y Pelfini, Alejandro (2023). Élite empresariales chilenas vs. intentos de reforma tributaria (2014-2020). *Estudios Sociológicos De El Colegio De México*, 41(121), 159-188.

Rodríguez, Javier (2017). *Desarrollo y Desigualdad en Chile (1850-2009)*. Santiago: DIBAM.

Ruiz, Carlos (2020). *Octubre Chileno. La irrupción de un nuevo pueblo*. Santiago: Taurus.

Sociedad Nacional de Minería [SONAMI] (31 de agosto de 2022). Presidente Boric encabeza cena anual de la minería. <https://www.sonami.cl/v2/noticias/presidente-boric-encabeza-cena-anual-de-la-mineria/>

Solimano, Andrés (2012). *Chile and the Neoliberal Trap*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sunkel, Guillermo y Geoffroy, Esteban (2002). Concentración económica de los medios de comunicación. Peculiaridades del caso chileno. *Comunicación y Medios*, 13, 135-150.

Sturla, Gino López, Ramón Accorsi, Simón y Figueroa, Eugenio (2018). La riqueza regalada a la gran minería del cobre en Chile: nuevas estimaciones, 2005-2014. *Revista de la CEPAL*, 124, 107-129.

Undurraga, Tomás (2011). *Rearticulación de grupos económicos y renovación ideológica del empresariado en Chile 1980-2010. Serie Working Papers ICSO-UDP*. Santiago: Universidad Diego Portales.

Undurraga, Tomás y Huneeus, Carlos (2019). Renovación discursiva y continuación de prácticas del empresariado en el Chile post transición (2010-2017). En Rita Giacalone (comp.), *Pensamiento empresarial latinoamericano en el siglo XXI* (pp. 211-244). Bogotá: Editorial Universidad Cooperativa de Colombia.

Undurraga, Tomás y Gárate, Manuel (2023). The cultural decline of the Chilean model – the aftermath of the 2019 social uprising. *Journal History of Political Economy*, 55 (S1): 227–254

El concepto de cultura tributaria y su discusión empírica en la élite chilena¹

Jorge Atria

■ Doi: 10.54871/ca24pt86

Introducción

Aunque los estudios de economía muestran cada vez con mayor precisión que las desigualdades del siglo XXI están basadas en altos niveles de concentración económica en los percentiles superiores, las instituciones redistributivas se mantienen en crisis, tanto entre los países que financiaron ambiciosas políticas de bienestar en el siglo XX como entre aquellos donde se proyectaba que la democracia y el desarrollo les permitirían hacerlo.

En los países de ingresos altos, tal crisis está marcada por el declive de actitudes optimistas hacia la redistribución y la intervención estatal como respuesta a las desigualdades sociales, lo que desde la década del setenta ha llevado a reducciones en la carga

¹ Este capítulo es una actualización y traducción del texto “Tax Culture: A conceptual proposal and empirical approach to the economic elite in Chile”. En Fehling, Philip y Burchardt, Hans-Jürgen (comps.) (2023), *Taxation and Inequality in Latin America New Perspectives on Political Economy and Tax Regimes*. London: Routledge.

tributaria (Steinmo, 2003) y al rediseño del impuesto al ingreso para liberar de impuestos al capital (Tanzi, 2014). Por otro lado, en países de ingresos bajos y medios, el problema suele describirse a partir de la ineffectividad o insuficiencia de los sistemas tributarios para contribuir a la reducción de la desigualdad pese a los cambios positivos en gasto social y reducción de pobreza en las últimas décadas. Esto, a su vez, ha sido explicado en referencia a un tipo de estado cuya formación y desarrollo tiene fuertes diferencias con aquellos del norte global, lo cual otorga a la tributación una legitimidad distinta, como también a la influencia de factores transnacionales relacionados con la posición en el orden económico global y la inhabilidad para hacer tributar a las élites, entre otros aspectos (Moore, 2004; Biehl y Labarca, 2018; Fehling, 2023).

A nivel global no existe un único modelo de sistema tributario. Incluso entre países de similar nivel de desarrollo se pueden observar modelos muy diferentes, lo cual sugiere que para comprender su funcionamiento se deben considerar tanto factores técnicos y aritméticos como también los históricos, políticos y culturales que dan forma y sustento a la dimensión técnica (e.g. Mumford, 2019; Campbell, 1993). Este capítulo sigue esta aproximación a partir de un marco analítico basado en el concepto de *cultura tributaria*. Esta categoría, lejos de una visión esencialista, entiende los sistemas impositivos como instituciones cuyo desarrollo refleja las relaciones sociales de poder, pero también está influido por valores, intereses y preferencias, situadas en contextos históricos específicos y mediadas por el conocimiento y la moralidad que despliegan distintos grupos en sus interacciones cotidianas.

Para esto, se analiza el caso de Chile con foco específico en la élite económica. Por un lado, Chile se encuentra en el subgrupo de países latinoamericanos de mayor ingreso, y cuenta con instituciones fiscales a menudo consideradas estables y con destacados niveles de efectividad y eficiencia en comparación regional. Por otro lado, Chile se asemeja bastante al resto de la región en sus altos niveles de concentración económica, lo que se explica en parte

por la incapacidad de sus instituciones para alterar esos patrones distributivos. Tal incapacidad tiene que ver, entre otras cosas, con una carga tributaria más bien baja en relación al nivel de ingreso y una recaudación regresiva. Asimismo, Chile comparte con varios países de América Latina la importancia de los recursos naturales, en especial de la minería, para la obtención de sus ingresos fiscales. Sin embargo, el sector minero tiene una carga tributaria en general menor cuando se compara con las otras grandes economías regionales.² Por último, es también interesante que, dada la importancia de los recursos minerales y la exportación de materias primas, parte importante de la élite económica chilena está orientada a estos sectores productivos – destacando las industrias pesquera, maderera y vitivinícola además de la minera – lo que también se relaciona con fuertes preferencias empresariales por un estado pequeño y una política industrial limitada (Bril-Mascarenhas y Madariaga, 2017).

De esta forma, se busca entender cómo las actitudes de la élite económica, junto a las relaciones de poder y al diseño técnico del sistema tributario, permiten entender su funcionamiento en el presente y sus perspectivas para el futuro.

A continuación, se discute y operacionaliza el concepto de cultura tributaria. Segundo, se introduce el caso chileno y algunas características de su élite económica. Tercero, se examina la élite económica chilena refiriendo a sus percepciones de la carga tributaria, las justificaciones sobre la evasión y elusión y la evaluación del uso de sociedades de inversión como vehículo frecuente de incumplimiento tributario. Finalmente, se discute el potencial del concepto de cultura tributaria y las posibilidades de cambio en la élite económica.

² Ver el capítulo 2 de este libro.

Cultura tributaria

En las últimas décadas, la sociología fiscal ha retomado el interés por los impuestos que tuvieron varios trabajos de inicios del siglo XX, debido a su potencial explicativo de los modos de vida, la cultura y la estructura social. Tal aproximación destaca que los impuestos dan origen a la relación monetarizada entre estado y ciudadanía (Simmel, 2011, p. 341) y refuerzan una idea de nación que requiere un principio de solidaridad social (Ardant, 1975). Los nuevos estudios recuerdan que los impuestos constituyen un sacrificio que formaliza parte de las obligaciones ciudadanas, involucrando las relaciones entre ciudadanos y entre estos y el estado, financiando al estado y activando una red generalizada de reciprocidad sin la cual no tiene base la arquitectura de solidaridad institucional intra e intergeneracional que define a los estados de bienestar contemporáneos (Lieberman, 2003; Martin et al., 2009).

En América Latina, una creciente producción de estudios destaca la necesidad de estudiar los sistemas tributarios débiles e injustos considerando otras dimensiones para comprender por qué se reproducen estas dificultades, poniendo atención a factores relacionales, históricos y transnacionales (Atria, 2018) y examinando las condiciones de formación de los estados latinoamericanos, cuyo desarrollo difiere de los estados europeos o norteamericanos y configura patrones específicos en términos de autonomía de recursos y relación con los distintos grupos sociales (Centeno, 2002; Abelin, 2012; Schneider, 2012; Biehl y Labarca, 2018).

La noción de cultura tributaria es un concepto que puede ayudar a estos propósitos. Específicamente, parte del supuesto desarrollado por la sociología económica de que las transacciones económicas están incrustadas en el contexto social que constituye su entorno (Atria, 2022). Este supuesto conecta con la constatación de que todos los sistemas impositivos son distintos, incluso si se comparan los de países similares en nivel de ingreso o desarrollo en

distintos momentos del tiempo, descartando la posibilidad de un sistema tributario óptimo universal, pues las construcciones sobre un ideal tributario y una tributación adecuada varían social e históricamente (Schumpeter, 1985; Nerré, 2001; Scheer, 1996).

Mientras los trabajos que utilizan el concepto de cultura tributaria tienen en común la combinación de distintos actores, instituciones y niveles de análisis, los diferencia el foco en que desarrollan la perspectiva y las situaciones en que los aplican.

En un primer nivel, existen autores que abordan la cultura tributaria especialmente para describir la educación de los contribuyentes. En esta perspectiva, la cultura tributaria es algo que debe promoverse para que los ciudadanos conciben las obligaciones tributarias “como un deber sustantivo, acorde con los valores democráticos” (e.g. Cortázar, 2000, p. 1) contribuyendo a mejorar el cumplimiento tributario en complemento con la función fiscalizadora de la administración tributaria. Este enfoque, por ende, se centra especialmente en el combate de la evasión y la elusión, sin profundizar en la idea de cultura que forma parte del concepto ni tampoco en su especificidad y variación histórica, o bien definiendo la cultura tributaria en cercanía con la noción de consentimiento.³ Sin embargo, sí enmarca la preocupación por la cultura tributaria en un repertorio más amplio de representaciones sociales que las personas tienen sobre el estado, sus formas de financiamiento y la contribución de la ciudadanía, y en la necesidad de dotar de legitimidad tanto al sistema tributario y su administración como también a las acciones coercitivas de esta última. En este tipo de aproximaciones, la cultura tributaria puede eventualmente considerarse como una categoría absoluta, es decir, considerarse que un país carece de cultura tributaria, lo cual acerca la definición de este concepto al de cumplimiento tributario.

³ Ver por ejemplo la definición de cultura tributaria de la Centro Interamericano de Administraciones Tributarias [CIAT] (1977), como “el conocimiento reflexivo del ser humano en cuanto a la bondad del pago de los tributos, lo que le lleva a cumplir natural y voluntariamente con sus obligaciones tributarias” (Sarduy y Gancedo, 2016).

Un segundo tipo de estudios comparte el interés en la educación tributaria, pero resalta más claramente el apoyo a las administraciones tributarias y la necesidad de movilizar recursos domésticos adicionales (e.g. The Organization for Economic Cooperation and Development [OECD], 2021). Sin tampoco profundizar en una definición de cultura tributaria, es posible encontrar una definición de educación tributaria –“una forma de empoderar a los contribuyentes, dándoles conocimiento y herramientas para poder entender mejor el sistema tributario, aumentar su moralidad tributaria y por último incrementar su cumplimiento tributario” (OECD, 2021, p. 20) – aunque reconociendo que no existe una única definición ni aproximación a la educación de los contribuyentes, pues esta varía según la realidad nacional. Aquí caben también estudios que se concentran en la disciplina tributaria, la mentalidad tributaria y la psicología tributaria (e.g. Schmolders, 1960; Lewis, 1982)

Aunque estos estudios adoptan un marco más amplio sobre el fisco, el financiamiento de bienes comunes y el fortalecimiento de la ciudadanía fiscal (OECD y The International and Ibero-American Foundation for Administration and Public Policies [FIIAPP], 2015; Roca, 2008), destacan la contribución de la educación impositiva en el cambio de mirada de los contribuyentes para reducir el desconocimiento e incumplimiento tributario (OECD, 2021).^{4 y 5} Similar al grupo anterior, la cultura tributaria, particularmente en países con débil capacidad fiscal, es algo que debe ser formado (Roca, 2008).

Finalmente, una tercera aproximación enfatiza el análisis de la cultura tributaria concentrándose en la relación entre contribuyentes, autoridad tributaria y otras instituciones (Korostelkina et al., 2020). Se asume también la especificidad histórica, que sitúa

⁴ Una definición en esta aproximación puede ser la de Roca (2008, p. 5): “el conjunto de valores, creencias y actitudes compartido por una sociedad respecto a la tributación y las leyes que la rigen”.

⁵ En esta propuesta se plantea que el cumplimiento tributario contiene tres componentes, siendo la educación tributaria–junto a la disuasión (*tax deterrence*) y la moral (*tax morale*)–uno de ellos (OECD, 2021, p. 19).

la política impositiva espacio-temporalmente y permite identificar sus transformaciones (e.g. Nerré, 2001). Esta visión concede por ende una importancia mayor al entramado social e institucional en el cual se inserta el sistema impositivo, y una definición de cultura tributaria que puede representarla es la de Nerré (2008, p. 155) como “el conjunto de instituciones formales e informales relevantes relacionadas con el sistema tributario nacional y su ejecución práctica, las cuales están incrustadas (*embedded*) históricamente en la cultura de un país, incluyendo las dependencias y vínculos causados por su interacción permanente”.

Este enfoque busca explicar con mayor profundidad las alteraciones y conflictos que puede tener la cultura tributaria, sobre todo en contextos de reforma. Para Nerré (2008), transformaciones muy significativas podrían producir *shocks de cultura tributaria* debido al encuentro entre culturas impositivas muy distintas – por ejemplo en una reforma en que se intente implantar un impuesto o mecanismo en un país siguiendo un modelo extranjero – lo que podría evitarse con procesos más gradualistas. Sin embargo, modificaciones graduales también podrían generar desajustes o desbalances culturales debido a problemas de ajuste o compatibilidad institucional.

Este capítulo sigue este enfoque al centrarse en la relación entre contribuyentes e instituciones, pero añade tres elementos para profundizar en las interacciones entre individuos y grupos y las transformaciones históricas. Para lo primero, se retoma el componente educativo del primer y segundo tipo de estudios, resaltando la importancia del (i) conocimiento tributario y (ii) la moral tributaria como elementos que influyen en el pago de impuestos y que pueden diferir entre grupos. Para lo segundo, se plantea la necesidad de considerar (iii) los procesos globales de difusión de ideas, creencias, valores e intereses, cuya importancia se aprecia en las ideas de los expertos sobre el rol del estado (Steinmo, 2003), la competencia tributaria (Avi-Yonah, 2001), los paraísos fiscales (Ötsch y Di Pauli, 2009) y la movilidad del capital (Harrington, 2016). Esto

también es fundamental para estudiar la cultura tributaria de las élites económicas, pues alerta sobre la reducción internacional de la carga tributaria de este grupo, caracterizada por el declive de las tasas marginales máximas (Piketty, 2014), la descomposición del impuesto al ingreso para beneficiar la tributación del capital (Tanzi, 2014), y la proliferación de estrategias de evasión y elusión (Urry, 2014). A continuación, explico brevemente estos tres puntos.

Conocimiento tributario

Las percepciones tributarias constituyen un tema no siempre bien comprendido ni acoplado al autointerés racional, en sociedades más desiguales no necesariamente existe más apoyo a políticas redistributivas e impuestos progresivos, ni tampoco ese apoyo varía únicamente por cuestiones individuales, constatándose también diferencias entre sociedades (Castillo y Olivos, 2011). Algunos estudios sugieren que la dificultad y lenguaje técnico del tema impositivo pueden producir malentendidos, pudiendo incidir en el apoyo a políticas tributarias regresivas que perjudican al ciudadano promedio (Slemrod, 2006). El desconocimiento puede combinarse también con la confusión al apoyar cambios regresivos basándose en la evaluación de la propia carga tributaria y no la de quienes se verían realmente afectados, impidiendo evaluar los costos concretos de las reformas (Bartels, 2005). Otros autores resaltan la incoherencia de las percepciones tributarias, lo que podría asociarse con diferencias de fraseo en las encuestas o la ausencia de opiniones firmes (Keene, 1983).

En otros contextos, sin embargo, existe evidencia de conocimiento alto y consistente (Edlund, 2003), abriendo espacio para otras explicaciones, como por ejemplo el desacople entre las percepciones sobre estructura tributaria y aquellas sobre el gasto social, pudiendo apoyarse más progresividad y al mismo tiempo impuestos más bajos (Barnes, 2015). Algunos factores que podrían

influir en las actitudes individuales serían la notoriedad pública que alcanzan los niveles de tributación y gasto social y el contexto institucional de cada país, de modo tal que aquellos con políticas de bienestar más robustas influenciarían la información y educación que los ciudadanos tienen a disposición, favoreciendo la formación de actitudes definidas (Edlund, 2003, p. 162).

Adicionalmente, la formación de percepciones también recibe influencia de las interacciones cotidianas. En las relaciones cotidianas entre grupos se trazan fronteras morales y simbólicas, definiendo quiénes son partes del *nosotros* y quiénes del *ellos* (Lamont y Molnár, 2001). La conversación cotidiana sobre los impuestos puede utilizarse también para trazar fronteras entre estereotipos de clase o raza, definiendo categorías de personas merecedoras e inmerecedoras y estableciendo diferencias en el conocimiento compartido sobre impuestos entre grupos sociales (Kidder y Martin, 2012), lo que es de particular importancia cuando se analizan los procesos de distinción y legitimación de las élites económicas. Así, la dimensión moral en las interacciones cotidianas expresa cuáles son las ocupaciones dignas de honor y reconocimiento, como también ayuda a justificar diferencias de impuestos y tasas en base al valor social de una actividad, su contribución al crecimiento, la reinversión o la creación de empleo (Sandel, 2020), como ha ocurrido con la tributación al capital a nivel global en las últimas décadas.

Moral tributaria

Un gran número de autores postula que la perspectiva de un individuo racional y maximizador de utilidades, cuya evasión se explica únicamente por las probabilidades de detección y sanción (Allingham y Sandmo, 1972), no recoge adecuadamente las motivaciones de los contribuyentes, existiendo otros determinantes del cumplimiento tributario. Para Levi (1988), el cumplimiento debe en realidad ser entendido como *cuasi-voluntario*, en la medida que

incorpora una dimensión cooperativa con arreglo a la relación entre estado y ciudadano. Dicha dimensión no coercitiva ha sido a menudo formulada enfatizando el sentido de obligación moral del pago de impuestos y las disposiciones éticas de los contribuyentes.

Las actitudes morales no necesariamente se aplican a toda la esfera tributaria: puede haber inclinaciones específicas a ciertas leyes impositivas, a la aceptación de la evasión o para responder a apelaciones morales que busquen alterar el comportamiento tributario (Devos, 2014, p. 29). Otra corriente establece que la motivación intrínseca de pagar impuestos se relaciona con valores, pero recalcando la influencia de normas culturales y del entramado institucional que incide en las acciones individuales (Alm y Torgler, 2006). Como resultado, frente a similares políticas tributarias pueden existir distintos niveles de cumplimiento tributario entre países, siendo mayor en sociedades con más cohesión social y donde se apela más a la moralidad del contribuyente. Inversamente, se observa un menor cumplimiento cuando existen cercanos que evaden impuestos (Torgler, 2003). En las últimas décadas, nuevas contribuciones han discutido las múltiples alternativas que existen entre el pleno cumplimiento y la evasión, como la elusión o el cumplimiento tributario creativo (McBarnet, 2001). Esto resalta la relación del sujeto con las normas sociales, y la intersección de las subjetividades con la experiencia social, incluyendo valores, discursos y el desempeño de las instituciones.

Consiguientemente, por un lado, la preocupación por la cultura y los valores en el cumplimiento impositivo puede concentrarse en el individuo y los efectos en su comportamiento como contribuyentes. Por otro lado, se puede priorizar la relación entre individuo y estado, las evaluaciones sobre recaudación y gasto, las expectativas de retribución y la legitimidad de los gobiernos (Bräutigam, 2008, pp. 6-7). Ambos focos pueden explicar coincidencias y divergencias en la moral tributaria de distintos grupos sociales, debido a distintas oportunidades para planificar el pago de impuestos, la

magnitud de recursos en juego y la posibilidad de contratar asesores expertos (McBarnet, 2001; Atria, 2019).

Ideas, creencias, valores, intereses

Partiendo de los postulados del institucionalismo histórico, a partir de los cuales se entiende que la formación de preferencias de los actores no es exógena sino endógena, y que las instituciones tienen un rol de mediación en las relaciones de cooperación y conflicto entre grupos sociales (Thelen y Steinmo, 1992), se entiende que las ideas, creencias, valores e intereses son fundamentales en el proceso de selección entre distintas alternativas de política y en el proceso de imitación a partir del cual las políticas y las instituciones se expanden (Steinmo, 2003, p. 207). Asimismo, una vez institucionalizadas, las políticas inciden en la formación de preferencias de los actores (Steinmo, 2003, p. 207). Este marco analítico no concibe la historia como un proceso lineal y resalta su carácter adaptativo. En la tributación, esto se identifica en los sucesivos procesos de reforma a lo largo del siglo XX, donde se desplegaron distintas ideas sobre el involucramiento del gobierno en la economía y lo que representan impuestos adecuados (Steinmo, 2003, p. 208). De este modo, existen distintas configuraciones de política nacional, pero al mismo tiempo las ideas de política de un país se enmarcan en procesos de difusión globales sobre lo que se considera una política tributaria apropiada. Estos procesos de difusión, en interacción con las instituciones locales y las preferencias de la ciudadanía y las élites, dan lugar a una política tributaria nacional.

En resumen, la noción de cultura tributaria propuesta en este capítulo contempla tanto un foco en el contribuyente como uno que atiende la relación entre contribuyentes e instituciones, pero añade a las perspectivas anteriores (i) las diferencias de cultura tributaria entre grupos sociales, las cuales se explican por diferencias de conocimiento, moral e interacciones con pares; y (ii) la

necesidad de considerar no solo el contexto histórico en el que un sistema tributario está situado, sino también la circulación global que da preeminencia a ciertas ideas, valores, intereses y creencias. Esto permite entender que las culturas tributarias nacionales no están aisladas, y que los procesos de difusión global pueden incidir en la formación de políticas nacionales y en los marcos morales y de conocimiento que adoptan distintos grupos sociales.

Política tributaria en Chile

El sistema tributario chileno se ha caracterizado históricamente por su regresividad a partir de una combinación de impuestos donde prevalecen los impuestos indirectos, lo que se ha concretado en impuestos a las importaciones, a los recursos minerales y al consumo. Este último resalta en las últimas décadas a partir de la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en el año 1974, actualmente el impuesto más importante (47,4 % de los ingresos tributarios en 2019).

La literatura muestra que países que extraen recursos naturales pueden evitar el involucramiento fiscal en acciones costosas y demandantes para generar recursos (Dunning, 2008, p. 7), lo que incluye la tributación de los ciudadanos. De esta manera, el extractivismo disminuye la importancia de los ingresos tributarios mientras que al mismo tiempo crea un soporte económico para el estado a un costo menor que mediante la tributación directa. Chile coincide con este patrón. Debido a la explotación de salitre (1880-1930) y cobre (1960 hasta la actualidad) en distintos momentos de la historia, ha existido poca presión por subir los impuestos a la población. Sin embargo, esto ha tenido el costo de que el estado ha dependido de recursos cuyos precios estaban sujetos a cambio en mercados internacionales, redundando en un estado más inestable (Biehl y Vera, 2014, p. 188). El caso del salitre es importante también porque tuvo incidencia en la política tributaria de Perú y Bolivia:

gracias a la conquista de nuevas ciudades en la Guerra del Pacífico (1879-1883), el estado chileno pudo prescindir de los impuestos directos, pero a la vez los países perdedores redujeron drásticamente sus ingresos fiscales (Biehl y Labarca, 2018). Asimismo, el impuesto al ingreso en Chile finalmente fue creado en 1924, solo una vez que el ciclo del salitre llegaba a su fin. Posteriormente, cuando las exportaciones de cobre ganaron en importancia, el impuesto al ingreso no disminuyó su contribución, pero tampoco la aumentó significativamente, a diferencia de la mayoría los países con un nivel de desarrollo similar.

América Latina tiene un perfil tributario relativamente similar en sus países, caracterizado por un porcentaje bajo de recaudación de impuestos directos frente a los indirectos y baja tributación patrimonial (Mahon, 2019). Chile coincide con este perfil. Aunque el impuesto al ingreso es progresivo (Engel, Galetovic y Raddatz, 1999) y su recaudación se ha incrementado (34,8 % de los ingresos tributarios en 2019), su aporte sigue siendo sustancialmente menor al del IVA. Además de la relevancia que tienen los ingresos derivados de los recursos naturales, la baja recaudación del impuesto al ingreso está asociada con dos factores: primero, la gran cantidad de exenciones y regímenes especiales que erosionan la recaudación y crean inequidades horizontales y verticales (Agostini et al., 2018; Jorratt, 2013). Segundo, acciones de evasión y elusión basadas en el aprovechamiento de las exenciones y regímenes especiales y en una histórica aversión al pago de impuestos directos (Mamalakis, 1987; Atria, 2019).

Estos dos aspectos impactan directamente el pago de impuestos del grupo más rico, no solo porque el diseño del impuesto al ingreso deja exenta a la mayoría de la población (aproximadamente al 75 % en la actualidad), sino también porque la tributación de los ingresos al capital tiene un tratamiento más beneficioso que los ingresos del trabajo (Agostini, Martínez y Flores, 2012). Además, los impuestos patrimoniales son inefectivos (Jorratt y Martner, 2020), aportando una baja recaudación. Como resultado, las tasas efectivas

que pagan los más ricos (el top 10 % y top 1 %) son similares a las del bottom 40 % (Fairfield y Jorratt, 2016) y existe mayor evasión en el impuesto al ingreso que en el IVA (Jorratt y Martner, 2020; Atria, 2018).

Como resultado de lo anterior, la capacidad redistributiva del estado es muy limitada y descansa en el gasto social, el cual es progresivo y focalizado en los grupos más pobres, dado que la carga tributaria (en torno al 20 % del PIB) es baja en comparación con países de ingreso medio y alto. Asimismo, y pese a lo anterior, la ciudadanía tiene preferencias tributarias y redistributivas consistentes a lo largo de la última década que apoyan mayoritaria y crecientemente un rol más influyente del estado en la reducción de la desigualdad con mayores impuestos para los más ricos (Atria, 2022).

Entre 1924, cuando se introduce el impuesto al ingreso, y 1973, cuando ocurre el golpe de estado, la importancia de este impuesto aumentó, lo que se reflejó en mayores tasas (hasta 60 % en 1950) y en un diseño progresivo, el que sin embargo era en la práctica inefectivo y poseía exenciones que disminuían su progresividad (Agostini e Islas, 2018). Más allá de ese periodo, los modestos cambios progresivos al sistema tributario que han sido posibles han ocurrido en respuesta a instancias críticas, por ejemplo los grandes terremotos que han sacudido al país, justificando reformas para financiar la reconstrucción (Gil y Atria, 2021).

Las reformas tributarias en la dictadura tuvieron por objetivo predominante la búsqueda de crecimiento, eficiencia, ahorro y reinversión, lo cual llevó a la simplificación del sistema tributario, la integración del impuesto al ingreso corporativo y personal, su reducción de tasas y la creación de beneficios para la tributación del capital (Cheyre, 1986; Palma y Marcel, 1990). Desde el retorno a la democracia, gran parte de estos objetivos se mantuvieron, aumentando escasamente la recaudación y manteniendo una estructura tributaria regresiva con amplios beneficios para los grupos de altos ingresos, pero además bloqueando reformas tributarias estructurales como parte de los acuerdos de la transición post dictadura

(Ondetti, 2021). En la década de 2000, incluso debates impositivos que tuvieron resonancia pública, como la introducción de un *royalty* a la minería, no pudieron ser aprobados debido a una fuerte y organizada oposición de grupos empresariales, consiguiéndose solo la creación de un modesto impuesto específico a la minería (Napoli y Navia, 2012). Esto ha redundado en una muy baja recaudación – estimaciones recientes sugieren que solo entre 2005 y 2014 se habrían podido obtener US\$114.000 millones adicionales de las mineras privadas sin afectar las decisiones de inversión y producción (Sturla et al., 2018) – y ha incentivado la creación de industrias más contaminantes (López y Figueroa, 2011). En la última década, un gran terremoto (2010), masivas manifestaciones sociales, en 2012, y un estallido social, en 2019, han funcionado como nuevas instancias críticas, propiciando nuevos debates tributarios ligados a la reconstrucción, la reducción de la deuda privada de los estudiantes de educación superior y el financiamiento de derechos sociales. Así, se ha reinsertado a los impuestos en el debate público como tema necesario para repensar el rol del estado y la expansión de políticas de bienestar (Atria, 2018).

Pese a esto, el conocimiento tributario de la ciudadanía chilena es relativamente bajo, como resultado de un pacto fiscal donde predomina un impuesto invisible como es el IVA (Biehl et al., 2019). Por ejemplo, un tercio de la ciudadanía no declara pagar ningún impuesto – desconociendo incluso el pago del IVA – (Atria, 2022), a lo que se suma una baja disposición a pagar más impuestos. Adicionalmente, la ciudadanía destacaba frente a otros países de América Latina por una adecuada cultura de cumplimiento, un rasgo destacado por la literatura (Bergman, 2009; Arellano y Corbo, 2013), pero también emergente en las percepciones de los chilenos. En la última década, sin embargo, esta visión ha disminuido, sobre todo en respuesta a masivos actos de corrupción, conflictos de interés y tráfico de influencias relacionados con los impuestos, involucrando a la administración tributaria, la clase política y grupos empresariales, aumentando la desconfianza hacia el Servicio de Impuestos

Internos, el rechazo a la calidad del gasto fiscal y la evasión del IVA (Jorratt y Martner, 2020; Jorratt, 2013; Atria, 2018).

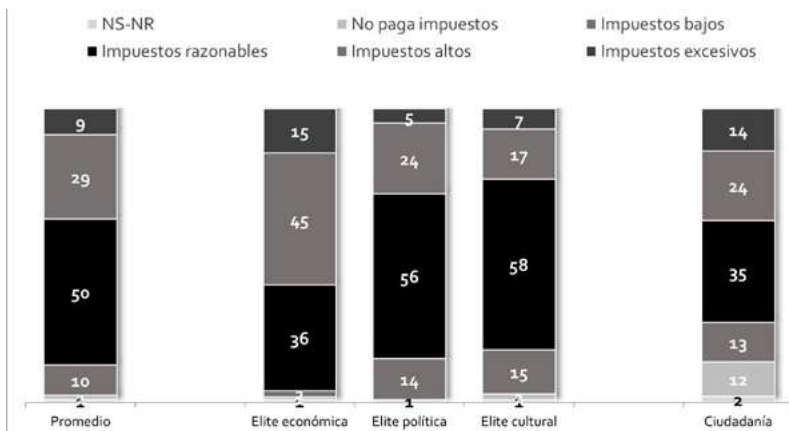
La élite económica chilena y los impuestos

En los últimos años, en base a distintas fuentes y con foco en distintos temas tributarios, se ha producido nueva evidencia sobre la relación entre la élite económica y los impuestos. Estos progresos contribuyen a entender el rol de la política tributaria en la reproducción de la desigualdad, lo cual no solo se manifiesta en la mencionada débil capacidad redistributiva de la política fiscal, sino también en los extremos niveles de concentración económica que sitúan a Chile en una posición crítica en América Latina y a nivel global (Flores et al., 2020) y riqueza. A continuación expongo algunos hallazgos.

Carga tributaria

Con base en una inédita encuesta realizada a la élite (Atria y Rovira, 2021) y otra realizada a la ciudadanía sobre temas tributarios, es posible comparar las percepciones respecto a la carga tributaria de distintos grupos. En un primer lugar, como muestra el gráfico 6.1, frente a una evaluación sobre la propia carga tributaria, se exhibe una diferencia entre la élite económica, por un lado, y las élites política y cultural, por el otro. Mientras 60 % del primer grupo considera que paga impuestos altos o excesivos, solo 29 % de la élite política y 24 % de la élite cultural comparten esa percepción.

Gráfico 6.1. Autopercepción de carga tributaria: ¿Usted se considera una persona que paga...? (%)



Fuente: cálculo propio a partir de Atria y Rovira (2021) y Encuesta Nacional sobre Cultura Tributaria (2021).

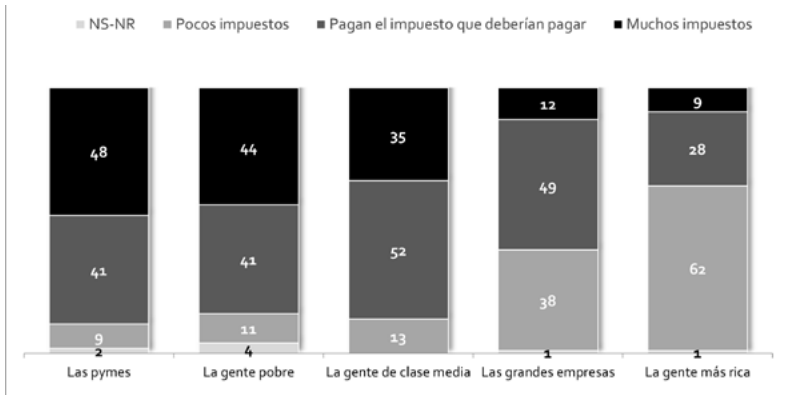
Nota: *NS/NR: No sabe/No responde.

Al efectuar la misma pregunta a la ciudadanía, sin embargo, existe una posición ligeramente superior a la de las élites política y cultural, pues 38 % considera que paga impuestos altos o excesivos, resultado que coincide con la desigual distribución de carga tributaria en Chile. Sin embargo, a diferencia de las tres élites, 12 % de la ciudadanía declara no pagar impuestos, lo cual puede ser explicado porque no se entiende el pago de IVA como un impuesto o, como se mencionó anteriormente, porque se desconoce el pago de impuestos en general. Aunque estos datos no permiten evaluar la percepción de los impuestos específicamente, es probable que la ciudadanía evalúe negativamente su propia carga tributaria teniendo como referencia principalmente lo que paga en IVA y, en el caso de quienes tienen un vehículo, en impuesto a los combustibles.

Al evaluar la percepción de la carga tributaria de distintos grupos, y enfocándose solo en la élite económica y la ciudadanía, es posible encontrar grandes diferencias, como muestran los gráficos 6.2 y 6.3.

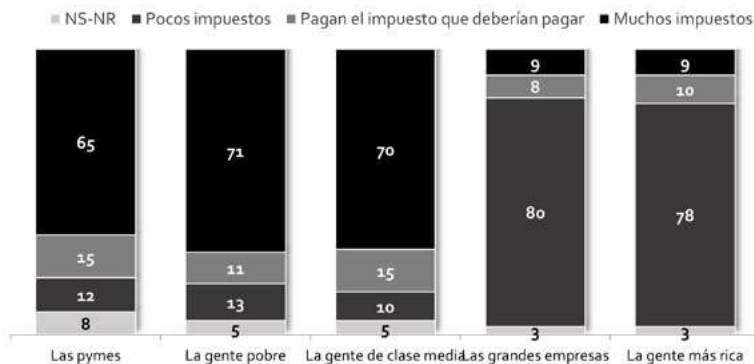
Los gráficos indican que a grandes rasgos existe coincidencia en que los pobres y las Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes) tendrían una carga tributaria alta: en estos grupos, el porcentaje de adherencia a esta afirmación oscila entre el 65 % y el 71 % en la ciudadanía y entre el 44 % y 48 % en la élite económica. Sin embargo, la diferencia entre élite económica y ciudadanía se amplifica al evaluar la carga tributaria de la clase media: mientras el 35 % de la élite económica considera que paga muchos impuestos, el 70 % de la ciudadanía cree lo mismo. Por su parte, la gente más rica y las grandes empresas son los dos grupos más mencionados por la élite económica y la ciudadanía por pagar pocos impuestos, aunque la percepción es mucho más intensa para la ciudadanía: 80 % de este grupo cree que las grandes empresas pagan poco frente al 38 % de la élite económica que comparte esta visión, y 78 % de la ciudadanía cree que los más ricos tributan poco, versus el 62 % de la élite económica.

Gráfico 6.2. Evaluación de cargas tributarias según élite económica: considerando distintos grupos, ¿usted diría que ellos están pagando muchos impuestos, pocos impuestos o están pagando el impuesto que deberían pagar?



Fuente: cálculo propio basado en Atria y Rovira (2021).

Gráfico 6.3. Evaluación de cargas tributarias según ciudadanía: considerando distintos grupos, ¿usted diría que ellos están pagando muchos impuestos, pocos impuestos o están pagando el impuesto que deberían pagar?



Fuente: Cálculo propio a partir de la Encuesta Nacional sobre Cultura Tributaria (2021).

En general, los resultados sugieren que la élite económica tiene una visión crítica de la carga tributaria. En la comparación se aprecia un cierto consenso en que los más ricos y el gran empresariado están en una mejor posición que otros grupos, sin embargo la élite económica posee porcentajes de adherencia inferiores a los de las otras élites y la ciudadanía a dicha evaluación. Aunque los datos disponibles no permiten descomponer por tipo de impuestos y por sectores productivos, es probable que las empresas mineras privadas sean consideradas por la ciudadanía como un claro ejemplo de la baja carga tributaria aportada por grandes empresas. Esta percepción puede además reforzarse con una crítica bastante habitual de personas que viven en regiones con fuerte producción minera, quienes perciben que estas no benefician a los entornos directos de las minas con las utilidades que producen. Esto, sin embargo, no tiene que ver solo con un asunto de baja carga tributaria, sino también con que los ingresos tributarios van al erario general,

existiendo pocos mecanismos e instrumentos para que las regiones puedan beneficiarse directamente de una parte de esos recursos.

Justificaciones de evasión y elusión

Con base en un estudio cualitativo que examina las justificaciones de la élite económica para la evasión y la elusión (Atria, 2019), es posible analizar como este grupo hace sentido de estas acciones y cómo ello da luces de las visiones de este grupo sobre los impuestos y el rol redistributivo del estado.

Las narrativas de los participantes muestran que la élite económica no es un grupo completamente homogéneo: mientras en algunos prevalece el rechazo a planificaciones agresivas, en otros casos existen comportamientos más activos en torno a la reducción de la carga tributaria. Sin embargo, el segundo grupo es mayoritario y también es más activo en la elaboración de justificaciones para enfatizar que las acciones realizadas son permitidas por la ley. Este es un rasgo frecuentemente señalado por la literatura para el caso chileno, y se deja ver en el estricto apego a la legislación, en la percepción de un marco jurídico sólido y estable y en una fuerte criminalización de la evasión por su ilegalidad, aunque sus efectos sean similares a los derivados de la elusión.

Las entrevistas en profundidad con la élite económica muestran cuatro lógicas de acción para justificar los incumplimientos tributarios: (i) cívico-ontológicas, es decir, debilidades formativas o culturales de ciertas personas o grupos; (ii) regulatorias, que refieren a las oportunidades que ofrece el sistema chileno y a la necesidad de ser competitivos en el mercado; (iii) compensatorias, que apuntan a la necesidad de resarcir perjuicios o injusticias que el sistema genera contra el contribuyente; y (iv) afirmativas, que reivindican los cumplimientos tributarios creativos como opciones coherentes con el diseño del sistema y como estrategias productivas que redundarán en mayor crecimiento, inversión y creación de riqueza para el país. Un punto en común que tienen las dos primeras es su

condición no interpretativa. Es decir, el incumplimiento tributario se entiende como esperable dadas las debilidades formativas de ciertos grupos, la competencia que impone el mercado o los incentivos del sistema tributario vigente. Contrariamente, las dos segundas comparten una condición interpretativa, es decir, constituyen respuestas a una visión negativa sobre el sistema tributario – debido a que ciertos impuestos, tasas o mecanismos los perjudicarían –, o bien reivindicaciones de la planificación tributaria agresiva dado su efecto positivo para el crecimiento y la inversión productiva.

Lógicas de acción aplicadas al uso de sociedades de inversión

Finalmente, y con base en las mismas entrevistas anteriores, se puede analizar más específicamente el uso de las sociedades de inversión. Gran parte de la evasión en el impuesto al ingreso se explica por la subdeclaración de rentas empresariales – retiros de utilidades y dividendos – que representa el 91,7 % de la subdeclaración de ingresos (Jorratt, 2009). Esto se liga con las diferencias en el tratamiento de rentas del capital y del trabajo, pero también con una forma de planificación que consiste en recibir los retiros o dividendos en sociedades de inversión, difiriendo así el pago de impuestos personales.

Estimaciones muestran que el 50 % de las rentas empresariales retenidas están acumuladas en empresas cuyo giro es el de sociedades de inversión, confirmando que existe un incentivo al ahorro dentro de las empresas más que a la inversión productiva (Jorratt, 2009). Las sociedades de inversión, de hecho, frecuentemente no tienen activos productivos ni empleados, los socios suelen ser el cónyuge y los hijos mayores de 18 años y el 78 % de sus dueños se ubica en el 10 % superior de la población (Agostini, 2009). Si bien los mayores montos son retenidos por grandes empresas, las sociedades de inversión ilustran lo que un entrevistado describe como un *chorreo de la elusión*, al ser los profesionales de altos ingresos quienes más las usan, especialmente quienes prestan servicios

profesionales independientes, como médicos, dentistas o arquitectos. Según Jorratt (2013), existen aproximadamente 40 mil sociedades de inversión solo con fines de planificación tributaria, lo que representa cerca del 20 % del total de sociedades activas del país.

El uso de sociedades de inversión es justificado por miembros de la élite económica combinando las lógicas de acción reseñadas anteriormente. Se trataría de una respuesta a la disparidad de tasas de impuestos a personas y empresas, percibiéndose además la tasa a personas muy alta, lo que llevaría a aprovechar la oportunidad de crear una sociedad para tributar como empresa, con la defensa de que se trata de un mecanismo legal. Otra línea interpretativa acentúa la mala evaluación del Estado y la poca retribución recibida en intercambio por impuestos, siendo la sociedad de inversión una solución a ese déficit. Un tercer grupo refiere a las sociedades como una excelente herramienta si se utilizan según el espíritu de la ley, destacando que gracias a ella muchos recursos que habrían sido consumidos, son reinvertidos en activos productivos para Chile:

Los impuestos son demasiado altos para los beneficios que produce – no solo los beneficios directos como recompensa al pago de los impuestos, sino que los beneficios que podría producir en términos de redistribución (EE19).

Siempre todas estas figuras pueden prestarse para traspasar esos límites medio difusos que estamos hablando. Pero por otra parte uno no puede dejar de pensar de que son maneras racionales de organizar los patrimonios y los bienes de la personas (EE14).

Los excesos o abusos de las sociedades de inversión, dicen los entrevistados, deben ser enfrentados con regulación y fiscalización. Sin embargo, se explica difusamente qué usos son ilegítimos. Por ejemplo, adquirir un auto familiar, cargar costos con boletas de conocidos o comprar alimentos obtienen un reproche general, aunque su uso sigue siendo muy frecuente, pero la reacción no es la misma si una sociedad se utiliza para adquirir bienes inmuebles, pagar la educación de los hijos, comprar acciones o reducir la herencia

traspasando patrimonio a las nuevas generaciones. Sin embargo, tales acciones otorgan ventajas a los contribuyentes no solo sobre trabajadores dependientes de igual ingreso, sino también sobre gran parte de la población, que no puede disminuir los altos costos en IVA por adquirir bienes básicos, o tener más liquidez para financiar un colegio de calidad para sus hijos.

En consecuencia, las narrativas que sugieren mayor fiscalización exhiben una cierta ambigüedad, pues mientras para unos la sociedad de inversión es un mecanismo que causa serios perjuicios de evasión, para otros la fiscalización no debe restringir sus ventajas tributarias, sino solo eliminar las formas más burdas de uso. Finalmente, existe un grupo importante de entrevistados que, incluso ante una reducción de sus impuestos, o la promesa de más bienes públicos tangibles, no eliminaría su sociedad de inversión, graficando el interés por bajar la carga tributaria más allá de que el sistema sea adecuado o inadecuado.

Si a mí me dijeran a dónde van mis impuestos, estaría comprometido, y no te lo digo de la boca para afuera. ¿Si te dicen eso tú dejarías por ejemplo las sociedades de inversiones y ese tipo de cosas? No, la sociedad de inversiones no la dejo. Porque lo que pasa es que uno paga muchos impuestos. Yo creo que con los impuestos que hoy día pago ya es suficiente como para exigir, “dime dónde los van a meter”. No quiero pagar más impuestos (EE7).

Discusión y conclusión

La sociología fiscal puede contribuir a explicar el funcionamiento del sistema tributario a la luz de sus significados sociales, políticos y culturales. El concepto de cultura tributaria puede ayudar a este objetivo, situando la discusión en la relación entre contribuyentes e instituciones, considerando las interacciones cotidianas donde se despliegan conocimientos y contenidos normativos, y también el contexto histórico nacional que no está aislado y participa de la

circulación global de ideas, creencias, valores e intereses. Esta caracterización descarta una idea esencialista de cultura tributaria y permite que dentro de una cultura tributaria nacional coexistan constelaciones más específicas que diferencien la relación de distintos grupos con los impuestos. En este capítulo este concepto se ha aplicado al caso chileno, con foco en la élite.

Aunque el rechazo al pago de impuestos parece un elemento común a toda la población (Mamalakis, 1987; Wormald y Cárdenas, 2014), niveles de cumplimiento dispares entre impuestos indirectos y directos reflejan una acción institucional que ha hecho prevalecer la fiscalización de los primeros por sobre la de los segundos, una cultura de pago más asentada del IVA que del impuesto al ingreso y un conjunto de narrativas que ayudan a desaconsejar aumentos tributarios para los más ricos, incluso en presencia de tasas bajas.

La política tributaria ha variado a lo largo de su historia, interactuando con distintos regímenes e ideas políticas y también con instancias críticas, algunas de las cuales han producido modestos cambios redistributivos y progresivos. Algunos de estos cambios han sido consistentes con discursos patrióticos y de solidaridad e ideas de desarrollo más basadas en el estado, mientras que en otros casos esos discursos han sido contradictorios, aumentando la regresividad y los beneficios al capital, sobre todo durante la dictadura. Como consecuencia de esta última etapa, la función redistributiva de los impuestos fue fuertemente afectada, prevaleciendo una visión que prioriza el diseño tributario para facilitar la eficiencia, neutralidad e incentivo al crecimiento económico, en línea con las ideas dominantes a nivel internacional (Tanzi, 2014; Steinmo, 2003). El retorno a la democracia no cambió esta visión, pero la interacción entre fuertes preferencias redistributivas y consistentes manifestaciones ciudadanas ha impulsado la demanda por cambios institucionales que hagan posibles políticas de bienestar más expandidas. Sin embargo, una baja conciencia tributaria y una expandida desconfianza institucional asentada en percepciones de trato injusto y beneficios para los más ricos plantean el desafío de,

por un lado, aumentar la tributación de quienes más tienen, cuestión históricamente difícil; y por otro lado, reforzar que el pago de impuestos es parte de la idea de ciudadanía y permite exigir al estado una mayor rendición de cuentas (Atria, Groll y Valdes, 2018).

La evidencia cualitativa refuerza el análisis anterior. Por un lado, permite mostrar que la élite económica se opone a mayores niveles de redistribución e impuestos. Aunque este es un rasgo común entre varios países, no puede darse por hecho: la fuerza de esas preferencias puede variar, y en varios países los grupos superiores pueden tener preferencias por más redistribución e impuestos (Rueda y Stegmüller, 2016). Por otro lado, los resultados muestran qué forma específica tiene la oposición a los impuestos en Chile a partir de lógicas de acción particulares que no son necesariamente las mismas en otros países.

El estallido social, que gatilló el plebiscito para escribir una nueva constitución y catapultó a Gabriel Boric como nuevo presidente de Chile, sumado a la pandemia y las nuevas exigencias de financiamiento impuestas al estado, parecían generar un renovado contexto político/económico que abría oportunidades para el cambio tributario, en conjunto con una evidencia académica robusta que viene mostrando que la política tributaria tiene debilidades que deben ser reformadas. Sin embargo, la élite económica ha probado ser altamente resiliente a lo largo de la historia, lo que se fortalece con su alta influencia en la élite política. Asimismo, el rechazo del borrador constitucional en septiembre de 2022 debilitó al gobierno y sus principales propuestas de reforma, lo cual se confirmó con el rechazo del proyecto de reforma tributaria presentado en marzo de 2023 por el gobierno del presidente Boric. Los próximos años mostrarán si este nuevo contexto realmente hace posible propiciar un cambio en la cultura tributaria de la élite económica, o bien continuará el derrotero que ha prevalecido desde el retorno a la democracia.

Bibliografía

Abelin, Mireille (2012). *Fiscal Sovereignty: Reconfigurations of Value and Citizenship in Post-Financial Crisis Argentina* [Tesis de doctorado]. Columbia University.

Agostini, Claudio (22 de octubre de 2009). Inequidad Tributaria y Desigualdad en Chile. *Diario Financiero*.

Agostini, Claudio e Islas, Gonzalo (2018). Evolución del impuesto al ingreso en Chile (207-238). En Ivan Jaksic, Andrés Estefane y Claudio Robles (comps.), *Historia política de Chile (1810-2010), tomo III* (pp. 207-238). Santiago: Fondo de Cultura Económica.

Agostini, Claudio, Martínez, Claudia y Flores, Bárbara (2012). Distributional effects of eliminating the differential tax treatment of business and personal income in Chile. *CEPAL Review*, 105(108), 175-201.

Agostini, Claudio et al. (2018). Using small businesses for individual tax planning: Evidence from special tax regimes in Chile. *International Tax and Public Finance*, 25(6), 1449-1489.

Allingham, Michael y Sandmo, Agnar (1972). Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis. *Journal of Public Economics*, 1(3-4), 323-338.

Alm, James y Torgler, Benno (2006). Culture differences and tax morale in the United States and in Europe. *Journal of Economic Psychology*, 27(2), 224-246.

Ardant, Gabriel (1975). Financial Policy and Economic Infrastructure of Modern States and Nations. En Charles Tilly (comp.), *The Formation of National States in Western Europe* (pp. 164-242). Princeton: Princeton University Press.

Arellano, José y Corbo, Vittorio (2013). Criterios a considerar para una reforma del sistema tributario chileno. En José Arellano y

Vittorio Corbo (comps.), *Tributación para el desarrollo: estudios para la reforma del sistema chileno* (pp. 15-36). Santiago: CEP/CIEPLAN.

Atria, Jorge (2018). El resurgimiento de los impuestos en la sociedad chilena. En Felipe González y Aldo Madariaga (comps.), *La Constitución Social, Política y Moral de la Economía Chilena* (pp. 279-309). Santiago: RIL.

Atria, Jorge (2019). Legalism and Creativity: Tax Non-Compliance in the Eyes of the Economic Elite. *International Review of Sociology*, 29(1), 58-79.

Atria, Jorge (2022). La sociología económica y fiscal de los impuestos: perspectivas y hallazgos para Chile. *Estudios Públicos*, 165, 7-38.

Atria, Jorge y Rovira, Cristóbal (2021). *Informe de resultados. Estudio COES de la elite cultural, económica y política en Chile*. Santiago: COES.

Atria, Jorge, Groll, Constantin y Valdés, María Fernanda (2018). Introduction: Taxation in times of uncertainty in Latin America. En Jorge Atria, Constantin Groll y María Fernanda Valdés (comps.), *Rethinking Taxation in Latin America: Reform and Challenges in Times of Uncertainty* (pp. 1-28). Cham: Palgrave Macmillan.

Avi-Yonah, Reuven (2001). Globalization and Tax Competition: Implications for Developing Countries. *Law Quad. Notes*, 44(2), 60-65.

Barnes, Lucy (2015). The size and shape of government: Preferences over redistributive tax policy. *Socio-Economic Review*, 13(1), 55-78.

Bartels, Larry (2005). Homer Gets a Tax Cut: Inequality and Public Policy in the American Mind. *Perspectives on Politics*, 3(1), 15-31.

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: Pennsylvania State University Press.

Biehl, Andrés et al. (2019). Taxes without taxpayers: The invisibility of taxes in Chile. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 64(236), 49-82.

Biehl, Andrés y Labarca, José Tomás (2018). Global uncertainty in the evolution of Latin American income taxes. En Jorge Atria, Constantin Groll y María Fernanda Valdés (comps.), *Rethinking Taxation in Latin America: Reform and challenges in times of uncertainty* (pp. 89-122). Cham: Palgrave Macmillan.

Biehl, Andrés y Vera, Germán (2014). Tecnología, instituciones y presión tributaria en las actividades extractivas: El caso de la minería en Chile. En Jorge Atria (comp.), *Tributación en Sociedad: impuestos y redistribución en el Chile del Siglo XXI* (pp. 181-203). Santiago: Uqbar.

Bräutigam, Deborah (2008). Taxation and state-building in developing countries. En Deborah Bräutigam, Fjeldstad Odd-Helge y Mick Moore (comps.), *Taxation and State-building in Developing Countries: Capacity and Consent* (pp. 1-33). Cambridge: Cambridge University Press.

Bril-Mascarenhas, Tomás y Madariaga, Aldo (2017). Business power and the minimal state: the defeat of industrial policy in Chile. *The Journal of Development Studies*, 55(6), 1047-1066.

Campbell, John (1993). The State and Fiscal Sociology. *Annual Review of Sociology*, 19, 163-185.

Castillo, Juan y Olivos, Francisco (2011). Redistribución e impuestos: Un análisis desde la opinión pública. En Atria, Jorge (comp.), *Tributación en Sociedad: Impuestos y redistribución en el Chile del Siglo XXI* (pp. 143-166). Santiago: Uqbar.

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

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias [CIAT] (1977). *Mejoramiento de la conciencia tributaria de la población*. Caracas: IX Asamblea General CIAT.

Cheyre, Hernan (1986). Análisis de las reformas tributarias en la década 1974-1983. *Estudios Públicos*, 21, 1-46.

Cortázar, Juan Carlos (2000). Estrategias educativas para el desarrollo de una “cultura tributaria” en América Latina. Experiencias y líneas de acción. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 17(June), 1-30.

Devos, Ken (2014). *Factors influencing individual taxpayer compliance behavior*. Dordrecht: Springer.

Dunning, Thad (2008). *Crude Democracy: natural resource wealth and political regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.

Edlund, Jonas (2003). Attitudes towards taxation: ignorant and incoherent? *Scandinavian Political Studies*, 26(2), 145-167.

Engel, Eduardo, Galetovic, Alexander y Raddatz, Claudio (1999). Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic. *Journal of Development Economics*, 59(1), 155-192.

Fairfield, Tasha y Jorratt, Michel (2016). Top Income Shares, Business Profits, and Effective Tax Rates in Contemporary Chile. *Review of Income and Wealth*, 62(S1), 120-144.

Fehling, Philip (2023). *Die Politische Ökonomie des Steuerstaates in Rentengesellschaften. Fiskus und Verteilungsallianzen in Argentinien*. Baden-Baden: Nomos.

Flores, Ignacio et al. (2020). Top Incomes in Chile: A Historical Perspective on Income Inequality, 1964–2017. *The Review of Income and Wealth*, 66(4), 850-874.

Gil, Magdalena y Atria, Jorge (2021). Fiscal Aftershocks: Taxes and Catastrophes in Chilean History. *Revista de Historia Económica / Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 40(2), 273-311.

Harrington, Brooke (2016). *Capital without borders. Wealth managers and the one percent*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Jorratt, Michel (2009). La tributación directa en Chile: equidad y desafíos. *CEPAL Serie Macroeconomía del Desarrollo* 92. Santiago: CEPAL.

Jorratt, Michel (2013). Gastos tributarios y evasión tributaria en Chile: evaluación y propuestas. En José Arellano y Vittorio Corbo (comps.), *Tributación para el desarrollo: estudios para la reforma del sistema chileno* (pp. 39-142). Santiago: CEP/CIEPLAN.

Jorratt, Michel y Martner, Ricardo (2020). *El impuesto a la riqueza y otras reformas tributarias progresivas*. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.

Keene, Karlyn (1983). What do we know about the public's attitude on progressivity? *National Tax Journal*, 36, 371-376.

Kidder, Jeffrey y Martin, Isaac (2012). What we talk about when we talk about taxes. *Symbolic Interaction*, 35(2), 123-145.

Korostelkina, Irina et al. (2020). Models of tax relations: Improving the tax culture and discipline of taxpayers in the interests of sustainable development. *E3S Web of Conferences*, 159(06014), 1-13.

Lamont, Michèle y Molnár, Virág (2002). The Study of Boundaries in the Social Sciences. *Annual Review of Sociology*, 28, 167-195.

Levi, Margaret (1988). *Of rule and revenue*. Chicago: University of Chicago Press.

Lewis, Alan (1982). *The psychology of taxation*. New York: St. Martin's Press.

Lieberman, Evan (2003). *Race and Regionalism in the Politics of Taxation in Brazil and South Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.

López, Ramón y Figueroa, Eugenio (2011). *Fiscal Policy in Chile: Hindering Sustainable Development by Favoring Myopic Growth*. *Serie de Documentos de Trabajo* 346. Santiago: Universidad de Chile.

Mahon, James (2019). Weak liberalism and weak property taxation in Latin America. En Gustavo Flores-Macías (comp.), *The Political Economy of Taxation in Latin America* (pp. 193-218). Cambridge: Cambridge University Press.

Mamalakis, Markos (1987). The notion of the state in Chile: Six topics. *Historia*, 22, 107-115.

Martin, Isaac William, Mehrotra, Ajay K. y Prasad, Mónica (comps.) (2009). *The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative and Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

McBarnet, Doreen (2001). *When Compliance is not the Solution but the Problem: From Changes in Law to Changes in Attitude*. Centre for Tax System Integrity Working Paper 18. Canberra: Australian National University.

Moore, Mick (2004). Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries. *International Political Science Review*, 25(3), 297-319.

Mumford, Ann (2019). *Fiscal Sociology at the Centenary. UK Perspectives on Budgeting, Taxation and Austerity*. Cham: Palgrave Macmillan.

Napoli, Enzo y Navia, Patricio (2012). La Segunda es la vencida. El caso del royalty de 2004 y del impuesto específico a la gran minería de 2005 en Chile. *Gestión y Política Pública*, XXI(1), 141-183.

Nerré, Birger (2001). The concept of tax culture. *Proceedings, Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association*, 94, 288-295.

Nerré, Birger (2008). Tax culture: A basic concept for tax politics. *Economic Analysis & Policy*, 38(1), 153-167.

Ondetti, Gabriel (2021). *Property Threats and the Politics of Anti-Statism: The Historical Roots of Contemporary Tax Systems in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ötsch, Silke y Di Pauli, Celia (comps.) (2009). *Räume der Offshore-Welt. Steueroasen und Offshore-Zentren in Europa*. Frankfurt: Attac Trägerverein.

Palma, Gabriel y Marcel, Mario (1990). Kaldor y el discreto encanto de la burguesía chilena. *Colección Estudios CIEPLAN*, 28(junio), 85-120.

Piketty, Thomas (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Roca, Carolina (21-24 de abril de 2008). Estrategias para la formación de una cultura tributaria [ponencia]. *42.a Asamblea General del CIAT, Antigua Guatemala*. Guatemala.

Rueda, David y Stegmüller, Daniel (2016). The Externalities of Inequality: Fear of Crime and Preferences for Redistribution in Western Europe. *American Journal of Political Science*, 60(2), 472-489.

Sandel, Michael (2020). *The tyranny of merit. What's become of the common good?* New York: Farrar, Straus and Giroux.

Sarduy, Mariuska y Gancedo, Idania (2016). La cultura tributaria en la sociedad cubana: un problema a resolver. *Cofin Habana*, 10(1), 126-141.

Scheer, Christian (1996). Steuerpolitische Ideale-gestern und morgen. En Gerold Krause-Junk (comp.), *Steuersysteme der Zukunft* (pp. 155-198). Berlín: Duncker & Humblot.

Schmölders, Günter (1960). *Steuern und Staatsausgaben in der öffentlichen Meinung der Bundesrepublik. Forschungsberichte des Landes Nord-Rhein-Westfalen*. Köln und Opladen: Westdeutscher Verlag.

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

Schumpeter, Joseph (1985). Ökonomie und Soziologie der Einkommensteuer. En Wolfgang Stolper y Christian Seidl (comps.), *Aufsätze zur Wirtschaftspolitik*. Tübingen: J. C. B. Mohr.

Simmel, Georg (2011). *The philosophy of money*. New York: Routledge.

Slemrod, Joel (2006). The Role of Misconceptions in Support for Regressive Tax Reform. *National Tax Journal*, LIX(1), 57-75.

Steinmo, Sven (2003). The evolution of policy ideas: Tax policy in the 20th century. *British Journal of Politics and International Relations*, 5(2), 206-236.

Sturla, Gino et al. (2018). La riqueza regalada a la gran minería del cobre en Chile: nuevas estimaciones, 2005-2014. *Revista de la CEPAL*, (124), 107-129.

Tanzi, Vito (2014). The Challenges of Taxing the Big. *Revista de Economía Mundial*, 37, 23-40.

Thelen, Kathleen y Steinmo, Sven (1992). Historical institutionalism in comparative politics. En Sven Steinmo, Kathleen Thelen

y Frank Longstreth (comps.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (pp. 1-32). Cambridge: Cambridge University Press.

The Organization for Economic Cooperation and Development [OECD] (2021). *Building Tax Culture, Compliance and Citizenship: A Global Source Book on Taxpayer Education, Second Edition*. París: OECD Publishing.

The Organization for Economic Cooperation and Development [OECD] y The International and Ibero-American Foundation for Administration and Public Policies [FIIAPP] (2015). *Building Tax Culture, Compliance and Citizenship: A Global Source Book on Taxpayer Education*. París: OECD Publishing.

Torgler, Benno (2003). Tax morale, rule-governed behaviour and trust. *Constitutional Political Economy*, 14(2), 119–140.

Urry, John (2014). *Offshoring*. Cambridge: Polity Press.

Wormald, Guillermo y Cárdenas, Ana (2014). Formación y Desarrollo del Servicio de Impuestos Internos en Chile: un análisis institucional. En Jorge Atria (comp.), *Tributación en Sociedad: Impuestos y Redistribución en el Chile del Siglo XXI* (pp. 81-113). Santiago: Uqbar Editores.

Evasión tributaria y fuga de capitales en la Latinoamérica rica en recursos naturales

¿Qué podemos aprender de Argentina?

Verónica Grondona

■ Doi: 10.54871/ca24pt87

Introducción

La evasión fiscal es un fenómeno mundial que se ha intensificado masivamente con la globalización de los flujos comerciales y financieros. América Latina tiene históricamente altas tasas de evasión fiscal, que, como se menciona en la introducción de este volumen, todavía representan una pérdida de 50 % de los ingresos fiscales potenciales por ingresos y ganancias y que en total (si se incluye IVA) corresponden al 6,3 % del PIB. La erosión de la base imponible por fraude o planificación tributaria agresiva es un problema que atraviesa a todos los sectores económicos, pero toma particulares características en el caso de los sectores exportadores de bienes primarios (*commodities*), usualmente tranzables en mercados transparentes. Muchas veces estas no son abordadas desde los países centrales, ya que estos, por la división internacional de trabajo, se encuentran quizá más afectados por otras prácticas.

Las prácticas de la evasión tributaria y la fuga de capitales se basan en toda una estructura transnacional de elusión sistemática formada por países de baja o nula tributación, regímenes tributarios preferenciales – tanto de carácter geográfico como aplicables a distintos tipos societarios – o provisiones de estricto secreto como el bancario (*secrecy provisions*), que redundan en limitaciones a la cooperación internacional. El conjunto de estas disposiciones puede entenderse como guaridas fiscales, que más bien forman un conjunto complejo de diferentes disposiciones que facilitan el fraude o la evasión fiscal, y no como una unidad territorial (véase Palan, Murphy y Chavagneux, 2010).¹ El vehículo más importante para llevar a cabo las distintas prácticas de evasión, elusión y fuga de capitales son empresas o grupos económicos transnacionales. El comercio intraempresarial representa más del 60 % del comercio mundial y da lugar a un amplio margen de maniobra fiscal y prácticas fraudulentas (Palan, Murphy y Chavagneux, 2010).

Dada la importancia económica central de los sectores de las materias primas en América Latina, una gran parte de estas estructuras transnacionales se encuentra en el sector de la exportación de recursos naturales. Estos sectores tienen un peso particularmente relevante para las economías y la balanza comercial de los países en la región. En muchos países, las materias primas representan el 70-90 % o más de las exportaciones: en 2020, la proporción de bienes primarios (ligeramente procesados) era del 70 % en Brasil, y de alrededor del 90 % en Bolivia y Chile (Estadísticas de la CEPAL). Para el caso argentino, el 30 % de las exportaciones del año 2020 estuvo compuesta por productos primarios, el 7 % por combustible y energía, y el 40 % por manufacturas de origen agropecuario.² Por ello, este trabajo pone el foco en las maniobras utilizadas por los sectores

¹ Ver a estos efectos el Índice de Guaridas Fiscales Corporativos de Tax Justice Network. <https://cthi.taxjustice.net/es/>

² Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de Argentina. Exportación por grandes rubros. Años 1980-2020 [Archivo Excel]. <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-2-40>

exportadores de *commodities* a los fines de eludir y evadir el impuesto a las ganancias y trasladar los beneficios a jurisdicciones offshore.

El capítulo examina las maniobras elusivas en el sector de la exportación de productos básicos. Dichas maniobras elusivas consisten en una variedad de mecanismos e instrumentos: la sub- o sobrevaloración- de exportaciones e importaciones, las transacciones de servicios y regalías (*transfer pricing*), la interposición de sociedades, la subcapitalización, la generación de estructuras elusivas para el aprovechamiento de regímenes preferenciales y convenios para evitar la doble imposición, en combinación con distintos instrumentos que permitan erosionar la base imponible, distorsionando completamente las motivaciones económicas, al punto que termina remunerándose de manera desproporcional a determinadas actividades o entidades de un grupo. Estos mismos mecanismos utilizados para la erosión de la base imponible pueden también ser utilizados para la fuga de capitales. Esta afirmación es respaldada por algunos casos de público y notorio conocimiento y que recientemente han recibido una considerable atención internacional debido a los escándalos de los Papeles de Panamá, los Papeles de Pandora y las filtraciones de Luxemburgo. Aunque también cabe mencionar que la fuga de capitales no se acaba en estas cuestiones, ya que quizá el problema de mayor relevancia radica en la entrada de divisas proveniente de la exportación de *commodities*. Por este motivo, así como por el peso de la exportación de *commodities* en la balanza comercial referido anteriormente, en este capítulo nos centraremos principalmente en la elusión tributaria a través del aprovechamiento de distintos regímenes preferenciales y acuerdos bilaterales para evadir/eludir el impuesto a las ganancias corporativas o de capital a través de los precios de transferencia (sección II) y en el problema de otras maniobras de precios de transferencia como la sub-/sobrevaloración de exportaciones e importaciones (sección III). Finalmente, en la sección IV se aborda la fuga de capitales. La cuestión de la fuga de capitales es abordada de manera separada porque la misma se logra a partir de las maniobras y

estructuras elusivas que serán discutidas en las secciones II y III, tomando características particulares.

El foco estará puesto en el caso argentino. Argentina muestra las características y problemas mencionados aquí y conoce un amplio uso de los distintos instrumentos de elusión/evasión fiscal por parte del sector exportador de materias primas. Cuenta con un gran sector agropecuario y un sector minero con cada vez más peso. Gracias a la amplia recopilación de datos por parte de las autoridades fiscales, se pueden analizar algunas de las prácticas más centrales de elusión y evasión fiscal en la región. Además, fue el primero en introducir un método particular para la valoración de los bienes de exportación a los fines de la determinación del impuesto a las ganancias, ya en 1943, modificándolo sustancialmente en 2003 (Grondona y Knobel, 2017) que fuera luego replicado por otros países exportadores de bienes con cotización conocida.

Estructuras elusivas y el desvío de ganancias y dividendos al exterior en el sector de *commodities*

Las estructuras de los grupos transnacionales hoy responden a diversos objetivos. Por un lado, un objetivo de localización en aquellas jurisdicciones donde se realizan las actividades económicas. En este sentido resulta evidente que un grupo minero requiere tener presencia física en aquellas regiones donde hay minerales que puedan ser explotados. Por el otro, un objetivo de minimización del impuesto, o lo que es comúnmente conocido como planificación fiscal. Para ello se crean filiales en jurisdicciones de nula o baja tributación que centralizan operaciones financieras, o gastos de investigación y desarrollo, operaciones de logística, o hasta de centralización de compras a subcontratistas. En muchas ocasiones, la centralización de estas operaciones, y localización de las rentas asociadas no tiene relación con la efectiva sustancia económica de las entidades donde dichas actividades se radican. Es decir, es

posible que haya pocos o ningún empleado en las jurisdicciones donde se centralizan las rentas, o que no haya activos suficientes que justifiquen la rentabilidad observada. En las secciones siguientes se presentan algunas características que toma la planificación fiscal en los grupos económicos transnacionales, así como algunas maniobras que refieren al aprovechamiento de convenios para evitar la doble imposición en combinación con regímenes promocionales. Se trata de características que, por lo observado en la judicialización de varios casos y en otros estudios, resultan de mayor interés para el análisis de los sectores exportadores de *commodities*.

Cabe señalar que, para las administraciones tributarias es un gran desafío descubrir estas maniobras utilizadas para eludir y evadir los impuestos cuando estas se realizan en el marco de estructuras elusivas complejas que trascienden las fronteras del país. Obtener información de la actividad llevada adelante por parte de los grupos transnacionales en cada jurisdicción en la que operan era hasta hace poco imposible de imaginar. Sin embargo, a partir del Acuerdo Mutuo entre Autoridades Competentes para el Intercambio de Informes país por país (CBC, o *Country-by-Country reports*, en inglés), las administraciones tributarias que participan del mismo tienen acceso a información de los ingresos, resultados, cantidad de empleados, activos, impuestos pagados, ganancias antes de impuestos y actividad llevada adelante en cada jurisdicción en la que operan los grupos transnacionales. Argentina tiene 83 relaciones activadas para el intercambio de dichos informes, y en la práctica recibe información de alrededor de 51 países en los cuales se localizan casas matrices con filiales en Argentina, habiéndose recibido, en 2018, 1195 informes país por país.³ La información que brinda el CBC puede servir como indicador inicial de que las entidades de un grupo en ciertas jurisdicciones obtienen valores que parecen desproporcionados con

³ Estadísticas informe País por País (CbC) al 31/12/22. AFIP. *Fiscalidad Internacional*. <https://www.afip.gob.ar/multinacionalesDDJJ/informe-pais-por-pais/documentos/Estadisticas-CbC.pdf>

su nivel de actividad económica. Se pueden identificar, a partir de la información intercambiada, grupos que representan un alto riesgo de erosión de la base imponible o desvío de utilidades (BEPS, por sus siglas en inglés) que operan con sujetos locales. Los riesgos en estos casos están dados, por ejemplo, por los Grupos de empresas transnacionales que obtienen ingresos altos y tienen poca sustancia en jurisdicciones específicas (por lo general, jurisdicciones de nula o baja tributación), o que presentan indicios de no tener una estructura (dada por la cantidad de empleados o de capital) suficiente para generar dichos ingresos en dichas jurisdicciones. Así, a partir de los 1195 CBC recibidos por la administración tributaria argentina en relación con el período fiscal 2018, se identificaron 46 grupos económicos riesgosos, siendo las jurisdicciones que concentran la mayor cantidad de indicadores riesgosos: Luxemburgo, Suiza, Chile, Líbano, Países Bajos, Turquía, Corea del Sur y Emiratos Árabes Unidos.⁴ Entre las filiales de estos grupos en la Argentina se encuentran empresas aseguradoras, de exportación de bienes primarios, de venta de ropa, proveedoras de servicios de consultoría, de electrónica, de distribución de bienes de capital y repuestos de maquinaria, de envasado de alimentos, entre otras. Es decir, no se trata de un espectro homogéneo de empresas con particular concentración en un sector económico, sino que posee patrones comunes en todos los sectores de la economía argentina, y la economía global. Cabe observar, sin embargo, que estas jurisdicciones constituyen un verdadero riesgo únicamente cuando se comprueba la relación económica que Argentina tiene con dichos países. En este sentido, el Monitor de Vulnerabilidad de los Flujos Financieros Ilícitos (*Illicit Financial Flows Vulnerability Tracker*, en inglés), elaborado por Tax Justice Network, que identifica a Brasil, Estados Unidos, China, Países Bajos, Suiza, España, Perú, Italia, Alemania y México como riesgosas por el volumen

⁴ A los fines de identificar los riesgos antes referenciados se utilizó de base los indicadores sugeridos en el Manual elaborado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre el uso efectivo de la información contenida en el CBC para la evaluación del riesgo fiscal.

de operaciones comerciales que Argentina tiene con ellas, permite poner la información del CBC en contexto.⁵ Así, de las jurisdicciones más riesgosas identificadas en base a los reportes CBC, podría decirse que solo Luxemburgo, Suiza y Países Bajos parecerían representar un verdadero riesgo tanto por el volumen de las relaciones comerciales mantenidas con dichos países como por su nivel de secreto (*secrecy score*, en inglés).

El análisis de estos informes CBC pone en evidencia la manera en que las estructuras elusivas centralizadas en jurisdicciones que se caracterizan por sus regímenes preferenciales o bajo nivel de tributación son utilizadas para, en conjunto con operaciones de exportación, importación, pago de servicios y regalías, erosionar la base imponible. Así, por ejemplo, cuando se analiza al sector minero, este suele caracterizarse por tener un alto grado de endeudamiento con entidades vinculadas localizadas en jurisdicciones de nula o baja tributación, o en jurisdicciones con las cuales existe un CDI, en combinación con un margen operativo sobre capital empleado nulo o negativo.⁶ Así, resulta típicamente observable en el sector minero que una empresa que realiza una explotación en un país como Argentina, a través de una filial de un grupo extranjero, tome préstamos en la etapa de exploración con entidades independientes. Sin embargo, cuando estas operaciones financieras son realizadas a través de entidades vinculadas de manera recurrente, se entiende que los mismos reflejan en realidad aportes de capital disfrazados de operaciones financieras, pudiendo considerarse los pagos a la entidad del exterior como transferencias de dividendos.⁷

Sin embargo, el alto nivel de endeudamiento o subcapitalización es observable también en otros sectores, entre los cuales

⁵ Illicit Financial Flows Vulnerability Tracker. *Argentina*. <https://iff.taxjustice.net/#/profile/ARG>

⁶ La Plataforma sobre Colaboración en Materia Tributaria destaca también un tipo de financiamiento que además afecta el precio de los productos de exportación, y puede reducir la base imponible: los llamados “acuerdos de flujo” (2017).

⁷ Ver a estos fines el caso de AFIP contra Minera Argentina Gold – posteriormente Barrick Gold (Ríos, 13 de noviembre de 2018).

se encuentra el de la exportación de *commodities* de origen agropecuario. Vale destacar en este punto que la prefinanciación de exportaciones es común a distintos sectores de exportación, y es particularmente común en los sectores exportadores de bienes primarios.

En el cuadro siguiente se presentan los diez principales destinos de pagos en concepto de operaciones financieras realizados desde Argentina.⁸

Tabla 7.1. Pagos por operaciones financieras declarados en relación con los períodos fiscales 2019 y 2020. Diez principales países. Argentina

País	Monto en USD informado, 2019	Monto en USD informado, 2020	Variación porcentual	¿Existe convenio para evitar la doble imposición vigente?	¿Incentivos tributarios? ^{8*}
Países Bajos	321.495.730,63	234.141.054,65	-27 %	SÍ	Reg. Especial
Estados Unidos	167.637.375,61	161.086.898,96	-4 %	NO	Renta corporativa extranjera no alcanzada
Japón	124.501.401,86	174.120.734,67	40 %	NO	NO
Perú	46.539.465,34	1.601.649,18	-97 %	NO	NO
Canadá	40.838.647,96	68.779.637,64	68 %	SÍ	NO
Reino Unido	38.322.718,69	83.210.758,89	117 %	SÍ	NO
España	31.718.661,76	18.599.092,35	-41 %	SÍ	Reg. Especial
Chile	28.287.339,78	30.616.267,80	8 %	SÍ	Reg. Especial
Suiza	24.872.624,38	23.153.368,97	-7 %	SÍ	JBNT
Alemania	23.972.412,99	9.062.055,58	-62 %	SÍ	Reg. Especial

*Nota: *Incentivos tributarios* deben entenderse en base a la Ley de Impuesto a las Ganancias de Argentina, es decir aquellas jurisdicciones que tienen una alícuota general por debajo del 15 %, o un régimen tributario especial por tipo societario y/o por estructura corporativa (*offshore/holding*) que reduce la alícuota general por debajo del 15 %. También se identifican aquellas jurisdicciones que no gravan la renta corporativa de fuente extranjera.

Fuente: elaboración propia, actualizado al 1ro de septiembre de 2021.

⁸ La información surge del formulario 2668 de precios de transferencia (AFIP) en relación con los períodos fiscales 2019 y 2020.

Tal y como se observa en la tabla 7.1 de las diez principales jurisdicciones destinatarias de estas operaciones seis poseen algún tipo de incentivo tributario, y siete poseen convenio para evitar la doble imposición con Argentina. Es interesante observar que entre 2019 y 2020 parecerían reducirse los pagos en concepto de operaciones financieras. Los motivos de ello no han sido analizados en profundidad para este capítulo, sin embargo puede suponerse que ello pudo haber estado incidido por las restricciones a la salida de capitales impuestas hacia finales de 2019 y profundizadas en 2020; así como por las restricciones impuestas para acceder al Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) para asistir a las personas y a las empresas afectadas por la crisis sanitaria generada por la Pandemia de COVID-19, las cuales restringían el acceso a dicho beneficio a empresas que no realizaran erogaciones de ninguna especie a sujetos relacionados directa o indirectamente con el beneficiario cuya residencia, radicación o domicilio se encuentre en una jurisdicción no cooperante o de baja o nula tributación.⁹

En el caso de la exportación de *commodities* son también comunes las operaciones con derivados financieros de cobertura no estandarizados concertados con empresas vinculadas para cubrir posibles diferencias de precios en las operaciones. En estos casos, cuando el *commodity* aumenta de precio, el efecto del derivado genera desembolsos que neutralizan el potencial aumento de la renta, resultado en una ganancia nula o incluso negativa (Martinoli et al., 2023).

Por otra parte, como parte de la planificación fiscal basada en precios de transferencia, típicamente se localizan una serie de gastos deducibles, que tienen por efecto reducir la base imponible del impuesto a las ganancias como, por ejemplo, las prestaciones de servicio o pagos de regalías, cuyos beneficios reportados para la

⁹ Decisión Administrativa 591/2020. Anexo. 21 de abril de 2020. <https://www.boletin-oficial.gob.ar/detalleAviso/primera/228124/20200422>

entidad local son de difícil o casi imposible verificación. Aun cuando individualmente estos gastos pueden no representar un monto importante, en ocasiones pueden terminar por erosionar la base imponible. Ello es así porque aun cuando en países como Argentina, la ley de impuesto a las ganancias dispone la realización de retenciones en la fuente por pagos a beneficiarios del exterior, sirviendo al propósito de cobrar el impuesto aun cuando sea permitida su deducción del cálculo del impuesto a las ganancias, los convenios para evitar la doble imposición reducen la potestad tributaria de los países fuente, resultando ello en una reducción en las alícuotas que pueden ser aplicadas por estos países en de dichas retenciones. En el cuadro siguiente se presentan los 10 principales destinos de los pagos en concepto de regalías realizados desde Argentina en los períodos fiscales 2019 y 2020.¹⁰

Tal y como se observa en el cuadro siguiente, seis de las diez principales jurisdicciones destinatarias de estas operaciones poseen algún tipo de incentivo tributario.

¹⁰ La información surge del formulario 2668 de precios de transferencia (AFIP), y las naturalezas de la operación consideradas son:

Explotación de patentes pagadas o a pagar

Explotación de tecnología. Asistencia técnica o consultoría pagadas o a pagar

Explotación de otros activos intangibles pagados o a pagar

Traspaso de patentes pagadas o a pagar

Transferencia de tecnología. Asistencia técnica o consultoría pagadas o a pagar

Investigación y desarrollo pagados o a pagar.

Tabla 7.2. Pagos en concepto de regalías declarados en relación con los períodos fiscales 2019 y 2020. Diez principales países. Argentina

	PF 2019	PF 2020			
País	Monto en USD informado	Monto en USD informado	Variación porcentual de montos en USD (2020 vs 2019)	¿Existe convenio para evitar la doble imposición vigente?	Incentivos tributarios*
Países Bajos	252.554.118	44.794.783	-82%	SÍ	Reg. Especial
Estados Unidos	231.708.871	310.844.490	34%	NO	Renta corporativa extranjera no alcanzada
Japón	104.328.809	3.127.154	-97 %	NO	NO
Suiza	56.667.032	81.955.896	45 %	SÍ	JBNT
Francia	49.657.696	37.176.019	-25 %	SÍ	Reg. Especial
Brasil	35.224.749	32.751.205	-7 %	SÍ	NO
España	14.581.672	9.065.710	-38 %	SÍ	Reg. Especial
Alemania	12.031.924	8.289.102	-31 %	SÍ	NO
Canadá	6.427.521	6.192.494	-4 %	SÍ	NO
Portugal	5.066.548	10.766.610	113 %	NO	Reg. Especial

*Nota: *Incentivos tributarios* deben entenderse en base a la Ley de Impuesto a las Ganancias de Argentina, es decir aquellas jurisdicciones que tienen una alícuota general por debajo del 15 %, o un régimen tributario especial por tipo societario y/o por estructura corporativa (*offshore/holding*) que reduce la alícuota general por debajo del 15 %. También se identifican aquellas jurisdicciones que no gravan la renta corporativa de fuente extranjera.

Fuente: elaboración propia, actualizado al 1ro de septiembre de 2021.

De la misma manera que para el caso de las operaciones financieras pagadas, entre 2019 y 2020 parecerían reducirse los pagos en concepto de regalías, cayendo un 29 % según las autodeclaraciones de las contribuyentes, con las mismas consideraciones que las realizadas anteriormente.¹¹ Aunque también cabe considerar que,

¹¹ Según la información de la Balanza de Pagos (INDEC), los pagos por el uso de propiedad intelectual medidos en dólares estadounidenses cayeron un 28 % entre 2019 y 2020.

dado que los pagos de regalías suelen estar asociados a ventas o a la producción (en el caso de regalías por uso de marcas suelen ser un porcentaje de las ventas, y en el caso de las regalías por el uso de *know how* las erogaciones suelen tener como base el costo de producción), por lo que es dable esperar que en un año en que la Argentina tuvo una caída del PBI del 10 %, como consecuencia de las condiciones sanitarias por la Pandemia de COVID-19, hayan caído también las erogaciones por el uso de regalías en al menos el mismo porcentaje.¹²

En cualquier caso, es evidente que estas operaciones representan un alto riesgo de erosión de la base imponible y desvío de utilidades (BEPS) siendo, aun tras el Plan de Acción BEPS del G20/OCDE, muy difícil abordarlas desde las administraciones tributarias, ya que no se cuenta con demasiadas herramientas normativas.¹³ Esto aplica independientemente del salto de calidad que implica la disponibilidad de información internacional que hoy ha sido facilitada gracias al intercambio de los informes CBC.

Lo que no es observable a través del análisis de los informes CBC, pero que también representa un riesgo de erosión de la base imponible y desvío de utilidades (BEPS) son los pagos de dividendos que en muchas ocasiones se realizan aprovechando los Convenios para Evitar la Doble Imposición (CDIs) en conjunto con regímenes promocionales y/o sistemas de renta territorial (que no graban la renta de fuente extranjera). A continuación, se presentan dos casos de público conocimiento de empresas del sector exportador de bienes primarios de Argentina. El primero de ellos corresponde al caso del grupo Molinos Río de la Plata, dedicado a la exportación de *commodities* de origen agropecuario, y el segundo, es el caso del grupo Yamana Gold, dedicado a la explotación minera.¹⁴ Ambos casos po-

¹² Fuente: INDEC.

¹³ G20/OCDE Plan de Acción BEPS. <https://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions/>

¹⁴ Aunque este capítulo refiere a casos de Argentina, que son aplicables también a Latinoamérica, cabe observar que las conclusiones son también aplicables a otros países en desarrollo. En este sentido, el FMI (2021) destaca que las inversiones –en el

nen en evidencia el aprovechamiento de regímenes promocionales o de *tax rulings* que tienen por efecto reducir la tasa imponible en combinación con CDIs, en lo que se conoce como *treaty shopping*. Se entiende aquí por *tax treaty shopping* a la manera particular de elusión tributaria llevada a cabo por las corporaciones transnacionales que involucra el redireccionamiento de la inversión extranjera directa a través de un tercer país a los fines de obtener una reducción en las retenciones en la fuente aprovechando para ello los convenios tributarios más favorables (Weyzig, 2012).¹⁵

El caso Molinos Río de la Plata

En 1976, Argentina celebra un CDI con Chile que actualmente no se encuentra vigente. El artículo 11 del CDI entonces vigente disponía que: “Los dividendos y participaciones en las utilidades de las empresas, incluidos los retornos o excedentes de las cooperativas, solo serán gravables por el Estado Contratante donde estuviere domiciliada la empresa que los distribuye”.¹⁶

sector minero— en países de la África Sub-Sahariana tienden a canalizarse a través de jurisdicciones que dan en llamarse “hubs de inversión”, que se caracterizan por tener una baja tributación sobre las entidades utilizadas como conducto, sea porque combinan un régimen de territorialidad que no grava la renta extranjera, o tienen una baja alícuota en el impuesto a la renta de sociedades, o no aplican impuestos a las transferencias de intereses y ganancias de capital, y/o tienen una extensa red de tratados con nulas retenciones en la fuente.

¹⁵ Por su parte, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, 2015) plantea que el *treaty shopping* típicamente involucra el intento de una persona de acceder indirectamente a los beneficios de un tratado entre dos jurisdicciones sin ser residente en una de las jurisdicciones. Sin embargo, en este caso, ampliamos un poco los márgenes de esta definición a los fines de entender todo tipo de aprovechamiento de un régimen promocional en combinación con un tratado, aun cuando el acuerdo en cuestión pudiera haber directa o indirectamente previsto un aprovechamiento del mismo en combinación con regímenes promocionales o con un sistema de renta mundial o territorial reinante en un país.

¹⁶ Convenio entre la República Argentina y la República de Chile para evitar la doble tributación en materia de impuestos sobre la renta, ganancias o beneficios y sobre el capital y el patrimonio. Artículo 11°, 13 de noviembre de 1976.

En el año 2002, se dicta en Chile la Ley N° 19.840 por la cual se crean las “sociedades plataforma de inversiones”, a partir de la cual los inversionistas extranjeros pueden establecer en ese país una sociedad para administrar inversiones en el exterior, declarando exentas las ganancias provenientes de ellas. En este contexto, en el año 2003, el Grupo Molinos Río de la Plata constituye Molinos de Chile y Río de la Plata Holding S.A. (Molinos Chile), ejerciendo Molinos Río de La Plata S.A. (Molinos Argentina) el control de Molinos Chile con el 99,99 % de su participación accionaria. Cabe mencionar que Molinos Chile no tenía ninguna actividad, excepto la tenencia de inversiones en el exterior, bajo la modalidad de una “sociedad plataforma de inversiones” regulada por el artículo 41 D de la Ley de Impuesto a la Renta de ese país, según la modificación dispuesta por la Ley 19.840. Molinos Argentina, por su parte, había integrado el capital social de Molinos Chile mediante la transferencia de los paquetes accionarios mayoritarios de tres sociedades uruguayas – Alimentos del Plata S.A., Molinos Overseas S.A. y Molinos Uruguay S.A. – y una sociedad peruana – Molinos del Perú S.A. Durante los años 2004 a 2009, Molinos Chile pagó dividendos a Molinos Argentina, provenientes de Molinos Uruguay y Molinos Perú. Estos dividendos no estaban gravados en Chile, gracias al nuevo régimen, y tampoco en Argentina, en virtud de la aplicación del artículo 11 del CDI. Aquí se produce entonces un caso de doble no imposición.

En el año 2011, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) de Argentina determinó de oficio el impuesto a las ganancias de Molinos Río de la Plata S.A. teniendo en cuenta que:

- Molinos declaró los dividendos originados en las acciones de las tres sociedades uruguayas y la peruana, controladas por Molinos Chile como renta no gravada por aplicación del artículo 11 del CDI.
- Sobre esa base fáctica, AFIP aplicó el principio de la realidad económica establecido en el artículo 2° de la Ley de Procedimiento Tributario Nro. 11.683 (t.o. en 1998 y sus

modificatorias) y estimó que Molinos Argentina había utilizado de forma abusiva el CDI al recurrir a la sociedad holding chilena como *sociedad conducto* para desviar el cobro de los dividendos originados en las acciones de las sociedades uruguayas y peruana hacia jurisdicción chilena, con el objeto de evitar al mismo tiempo el pago del impuesto a las ganancias en la Argentina y su similar a la renta en Chile.¹⁷

La no-imposición en la Argentina se producía por aplicación del artículo 11 del CDI, entonces vigente, que establecía que los dividendos solo resultaban gravados por el país en el que se encontrase domiciliada la empresa que los distribuía (en este caso: Chile, por estar Molinos Chile domiciliada en ese país); y la no-tributación en Chile se verificaba, a su vez, porque los dividendos originados en las sociedades uruguayas y peruana no abonaban impuesto a la renta en ese país por tratarse de ganancias de sociedades plataformas de inversión que, según la modificación de la Ley 19.840 al régimen legal de ese impuesto, no se consideraban domiciliadas en Chile, por lo que tributaban en el país solo por las rentas de fuente chilena.

La AFIP consideró que la constitución de la sociedad holding en Chile por parte de Molinos Argentina no encontraba justificación desde el punto de vista de la estructura empresarial ya que no tenía vínculo económico real con las sociedades uruguayas y peruana, y que carecía de sustancia económica o propósito de negocio, pues los dividendos distribuidos por las referidas sociedades no permanecieron en Molinos Chile, sino que fue utilizada como intermediaria para remitir esos beneficios casi inmediatamente a Molinos Argentina; y, que en definitiva, fue constituida con el único propósito de eliminar el gravamen y conducir el rendimiento obtenido en Estados que no eran parte del CDI – Uruguay y Perú – por intermedio de una empresa chilena, situada en un Estado con el que sí se había celebrado un CDI.

¹⁷ Ver al respecto Grondona y Knobel (2017).

En 2021, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) argentina resolvió con voto de la mayoría de los magistrados a favor de la AFIP en esta causa, que involucraba un monto superior a los 65 millones de pesos (aproximadamente 17 millones de dólares al 31 de diciembre de 2019).¹⁸

El caso del Grupo Yamana

Yamana Gold es una compañía productora de oro con sede en Canadá con minas productoras en Brasil, Chile, Argentina y Canadá. En 2014, las filtraciones de Luxemburgo (conocidas como *Lux-Leaks*) revelaron los acuerdos vinculantes (*tax rulings*) realizados entre el gobierno de Luxemburgo y las contribuyentes que tenían por efecto una reducción de impuestos.¹⁹ Entre los casos expuestos, los casos de empresas argentinas fueron solamente dos, siendo uno de ellos el del Grupo Yamana. Al respecto, la filtración hizo público un informe realizado por PriceWaterhouseCoopers para la autoridad tributaria de Luxemburgo, fechado el 1° de junio de 2010, en el que se reestructuraba el Grupo Yamana a los fines de simplificar su organigrama y cumplir con los requerimientos establecidos para la asistencia financiera a bancos o instituciones extranjeras en Luxemburgo.²⁰ De este modo, Minas Argentinas (Barbados), propietaria de Yamana Argentina Holding (Chile), que a su vez era propietaria de Minas Argentina S.A. (Argentina), migra a Luxemburgo. Dicha entidad, a su vez, se fusiona con Yamana

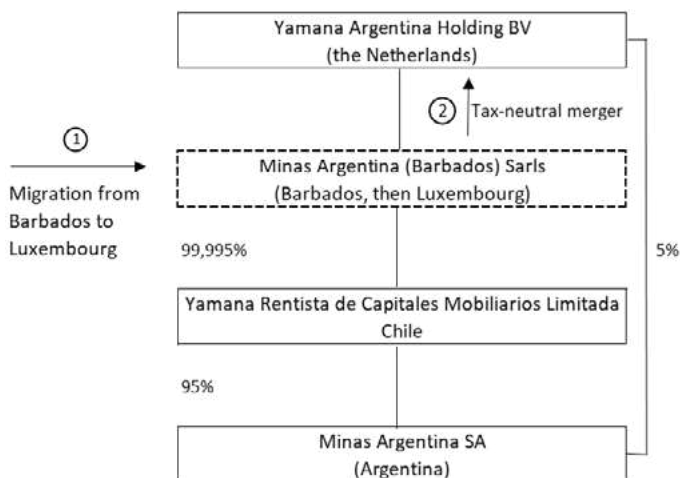
¹⁸ Infobae (2 de septiembre de 2021). La Corte Suprema avaló el cobro del Impuesto a las Ganancias sobre los dividendos de Molinos Río de la Plata. <https://www.infobae.com/politica/2021/09/02/la-corte-suprema-avalo-el-cobro-del-impuesto-a-las-ganancias-sobre-los-dividendos-de-molinos-rio-de-la-plata/>

¹⁹ International Consortium of Investigative Journalists [ICIJ]. Luxembourg Leaks, Global Companies' Secrets Exposed. <https://www.icij.org/investigations/luxembourg-leaks/>

²⁰ YamanaGold2010TaxRuling. <https://www.documentcloud.org/documents/1345881-yamana-gold-2010-tax-ruling>

Argentina Holding BV (Países Bajos), la que termina absorbiendo a la entidad de Barbados (gráfico 7.1).

Gráfico 7.1. Estructura simplificada del Grupo Yamana Gold



Fuente: Tax Ruling de Yamana Gold.

A partir de la decisión del Ministerio de Finanzas de Luxemburgo (conocida como *tax ruling*), Minas Argentinas (Barbados) – trasladada a Luxemburgo – se beneficiaría del régimen de exención de dividendos y ganancias de capital de Luxemburgo por su participación en Yamana Argentina Holding (Chile). Las mismas exenciones le cabrían para los impuestos que gravan el patrimonio.

Tal y como se indica en el Anexo 2 del documento filtrado, la actividad principal de Yamana Argentina Holding (Chile) era la de ser accionaria del 95 % de las acciones de Minas Argentina S.A. (Argentina). Y los dividendos y ganancias de capital de Minas Argentina S.A. se encontrarían exceptuados del impuesto a las ganancias en Chile a partir del aprovechamiento del régimen de sociedades plataforma de inversiones descrito anteriormente, y también en Argentina en virtud de la aplicación del artículo 11 del CDI vigente

en aquel momento. Nuevamente, se produce un caso de doble no imposición.

Cabe destacar que el 29 de junio de 2012 Argentina denunció el CDI con Chile, celebrándose un nuevo acuerdo el 15 de mayo de 2015. En el mismo se dejó sentado que el nuevo convenio no impedirá a un Estado contratante aplicar las disposiciones de su normativa interna relativas a la prevención de la evasión fiscal y que los beneficios del Convenio no se otorgarán a una persona que no fuera la beneficiaria efectiva de las rentas procedentes del otro Estado contratante o de los elementos de patrimonio allí situados.

En cualquier caso, Argentina cuenta con otros 20 CDIs. Dieciocho de las jurisdicciones con las que Argentina tiene CDIs tienen un régimen general de impuesto societario con una alícuota inferior al 15 %; uno o varios regímenes promocionales (por actividad, tamaño de empresa, o tipo societario); la renta extranjera no se encuentra alcanzada en el caso de sociedades; o permiten acordar *tax rulings* que implican una reducción de la tasa imponible. Es decir, las posibilidades de planificación fiscal utilizando los CDIs existentes son posibles en la práctica.²¹

El análisis de estos casos nos permite ver las múltiples formas que adoptan las estructuras elusivas en el sector exportador de recursos naturales. De la misma manera que en otros sectores, el entramado societario es complejo ya que se encuentra compuesto por cáscaras vacías de sociedades interpuestas a los fines de reducir la base imponible. Operaciones que podrían ser consideradas como transferencias de capital son caracterizadas como gastos a los fines

²¹ El Plan de Acción BEPS desarrolló en 2015 la Convención Multilateral (Multilateral Instrument, MLI, en inglés) como parte de su Acción 15 a los fines de enmendar de manera rápida y eficiente los más de 3000 tratados vigentes en el mundo. Las medidas a implementar por el MLI buscan poner fin al abuso de los tratados y el *treaty shopping*. Argentina firmó el MLI el 7 de junio de 2017. Sin embargo, el mismo todavía no cuenta con la correspondiente aprobación parlamentaria para que pueda entrar en vigor. Pese a ello, es dable esperar que, aun de ratificarse, existan muchas dificultades para poder instrumentar el mismo como una barrera contra el *treaty shopping* o la planificación fiscal lograda en base a un uso abusivo de los CDIs.

de evitar el pago de impuestos a los dividendos y servir al propósito de reducir la base imponible del impuesto a las ganancias (Grondona, 2014), aprovechando el entramado de CDIs para reducir las retenciones en la fuente por presunción de ganancias. Por otra parte, cuando los pagos de dividendos son efectuados, los mismos también son realizados a través de estructuras elusivas diseñadas a los fines de evitar la imposición de tributos. Tal y como mencionamos en secciones anteriores, aun cuando ello es común a todos los sectores, dado el peso del sector exportador de bienes primarios en los países en desarrollo, estas estructuras resultan particularmente dañinas para la base imponible de estos países cuando son realizadas por el sector exportador de recursos naturales.

Subvaloración en las exportaciones y sobrevaloración en las importaciones de commodities

De la misma manera que los pagos de servicios, regalías e intereses, la subvaloración de exportaciones de *commodities* y la sobrevaloración de importaciones de *commodities* constituyen maniobras de precios de transferencia utilizadas para erosionar la base imponible. Para ilustrar la relevancia de esta práctica: solo a través de la subfacturación de la exportación de derivados de la soja, entre 2010-2013, ocho de los mayores exportadores de Argentina habrían potencialmente eludido el pago de impuesto a las ganancias sobre 1.000-1.500 millones de dólares de exportaciones al año (Grondona y Burgos, 2015).

A la luz de la importancia de la exportación de *commodities* en la balanza comercial de los países en desarrollo y entendiendo que su valoración podía tener una relevancia particular en la economía argentina, Argentina dispuso en 2003 un método de valoración específico para las exportaciones de bienes con cotización conocida en las que intervenga un intermediario internacional que no sea el destinatario efectivo de la mercadería. Este método se dio en

conocer como *sexto método* por ser el sexto párrafo del Artículo 15 de la Ley de Impuesto a las Ganancias (t.o. 1997).²² El sexto método es aplicable a los *commodities* y se diferencia del resto de los métodos de precios de transferencia porque, en casos en que se verifique que la exportación se realiza a través de un intermediario sin sustancia económica, indica que debe determinarse el valor de la exportación, a los fines de la liquidación del impuesto a las ganancias, en base a una cotización de mercado, en vez de utilizando operaciones y precios pactados entre entidades no vinculadas. Este método ha sido replicado por muchos países en desarrollo, con distintas variantes, tales como Bolivia, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Perú, Uruguay, Zambia, Malawi, India (Grondona, 2019), y Ucrania (Antonyuk et al., 2018), entre otros.²³

Utilizando como base el criterio establecido por el sexto método, si se compara el precio unitario de las exportaciones de poroto de soja, harina de soja, aceite de soja, maíz y trigo a la fecha de carga de la mercadería con el valor FOB oficial publicado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, hoy Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP) de la Argentina, se observan los siguientes desvíos (tabla 7.3).^{24 y 25}

²² Los cinco primeros métodos de precios de transferencia consisten en los métodos tradicionales transaccionales como el método del precio comparable no controlado, el precio de reventa y el del costo adicionado, y en los métodos transaccionales de utilidad de operaciones como el método del margen neto de la transacción y el de partición de utilidades.

²³ En 2017, tuvo lugar una reforma tributaria que modificó el artículo 15 sustancialmente. A partir de dicha reforma, el actual artículo 17 de la Ley de Impuesto a las ganancias (t.o. 2019) requiere, en el caso de la exportación de bienes con cotización en la que intervenga un intermediario internacional, el registro del contrato celebrado. En caso de que el contrato no sea registrado, la ley indica que deberá determinarse la renta de fuente argentina considerando el valor de la cotización del bien al día de la fecha de embarque de la mercadería.

²⁴ La suma de las exportaciones de estos *commodities* (poroto de soja, harina de soja, aceite de soja, maíz y trigo) representó el 40,5 % de las exportaciones de Argentina en 2020 (cálculos propios en base a Trademap).

²⁵ *Valor FOB oficial*. Dicho índice se encuentra reglamentado por el art. 8 del Decreto 1177/92, y la Resolución N°331/01 de la SAGyP, derogada por la Resolución 411-E/2017 del Ministerio de Agroindustria. El índice SAGyP es creado en base a consultas

Tabla 7.3. Exportaciones de productos agropecuarios y de manufacturas de origen agropecuario. Argentina, 2018

	Año 2018				
	Exportaciones (en USD)	Triangulaciones (en USD)	Monto de exportaciones con desvíos (en USD)	Triangulaciones/ Exportaciones	Monto de expos con desvíos*/ Triangulaciones
Poroto de soja	1.430.376.761	1.391.996.491	486.564.943	97 %	35 %
Harina de soja	9.205.213.987	9.128.433.336	4.506.219.855	99 %	49 %
Aceite de soja	2.891.909.033	2.887.961.971	910.179.915	100 %	32 %
Maíz	4.027.552.872	3.910.451.487	1.537.508.103	97 %	39 %
Trigo	2.488.844.636	2.377.013.494	1.595.464.120	96 %	67 %

*Nota: "Monto de Exportaciones con desvíos" no representa diferencias de precios, sino exportaciones que presentan desviaciones entre el precio de exportación y el precio spot FOB Oficial elaborado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP) de la Nación, a la fecha de embarque.

Fuente: elaboración propia.

Es decir, el 67 % de las operaciones de exportación de trigo en el período fiscal 2018 presentan algún tipo de desvío respecto del valor FOB Oficial publicado por la SEGyP a la fecha de embarque. El 49 % de las exportaciones de harina de soja, las cuales son en un 99 % realizadas a través de sociedades que intermedian entre el exportador argentino y el importador en el país de destino (es decir, son trianguladas), tienen algún tipo de desvío respecto del valor spot FOB Oficial de la SAGyP a la fecha de embarque.

Estas conclusiones no son nuevas, ya en Grondona y Burgos (2015) se había observado, utilizando la misma metodología que, en promedio, la subvaloración en las exportaciones del sector sojero entre 2010 y 2013 había sido orden del 10 %, cuando se la comparaba con los precios del Golfo de México a la fecha de carga de la

sistemáticas en el mercado de exportación local (cámaras, corredores, *brokers*, etc), y a las cotizaciones de mercados transparentes.

mercadería. Mientras que, la sobrevaloración en el mismo período alcanzó como máximo el 1 %. Más aun, es de destacar que, cuando el precio de las exportaciones aumenta, la diferencia entre el precio unitario utilizado en la exportación y el valor FOB oficial a la fecha de carga de la mercadería es mayor (García Zanotti y Gaggero, 2021). Cuando se analiza caso por caso, empresa por empresa, los desvíos puntuales en el precio parecen ser mayores en el caso de algunos productos como la harina de soja, el maíz y el trigo.

Tabla 7.4. Desvíos mínimos y máximos por tipo de commodity agropecuario exportado. Año 2018

	Año 2018				
	Poroto de soja	Harina de soja	Maíz	Aceite de soja	Trigo
Desvío mínimo	0 %	0 %	0,13 %	0 %	0,41 %
Desvío máximo	5,18 %	46,43 %	25,68 %	7,12 %	37,44 %
País intermediario en el caso de los desvíos máximos	Estados Unidos	Países Bajos	Uruguay	Uruguay	Suiza

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, tal y como se destaca en la tabla anterior, en el caso de los mayores desvíos observados, las jurisdicciones donde se localizan los intermediarios son Estados Unidos, Países Bajos, Suiza y Uruguay. Cabe destacar que la exportación de *commodities* puede involucrar múltiples intermediarios (Martinoli et al., 2023).

Ahora bien, es interesante observar que estas diferencias se observan en relación con períodos fiscales en los que se encontraba vigente el sexto método. Sin embargo, la mayoría de los contribuyentes decidieron no aplicar este método pese a haber exportado bienes con cotización conocida. En parte, ello puede deberse a la importante judicialización de los casos que se ha dado en relación con la aplicación del sexto método. En este sentido, 19 de los 89 casos de precios de transferencia que se encontraban pendientes de

resolución en la justicia hasta 2020 correspondían a la aplicación del sexto método. Por ello, aun cuando existe jurisprudencia que valida la utilización de la valoración de las exportaciones a la fecha de carga de la mercadería utilizando el FOB oficial de la SAGyP, la falta de definición en los 19 casos pendientes a esa fecha parecería haber erosionado la certeza tributaria que podría brindar el método.^{26 y 27}

El sector agroexportador argentino no es el único en el cual se observan diferencias entre el precio exportado y el de una cotización. Existe sobrada evidencia de que estas prácticas son comunes también en el sector minero. Hanni y Podestá (2016) realizaron un análisis de las exportaciones de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, comparando el precio unitario implícito obtenido de la declaración aduanera de algunas exportaciones mineras seleccionadas con el precio de una cotización realizando una serie de ajustes por diferencias de calidad u otros cargos. Dicho análisis confirmó la existencia de transacciones donde el precio unitario implícito declarado por el exportador difiere substancialmente del valor que se debería esperar de acuerdo con el precio de mercado y los contratos referenciales para cada producto. Aunque con diferencias

²⁶ Ver por ejemplo, el caso del fisco contra Alfred Toepfer, referido al período fiscal 1999, respecto del cual se expide la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en 2015, estableciéndose que el criterio fiscal de considerar los valores establecidos por SAGyP, a la fecha de embarque, resulta ajustado a derecho; y el caso de Bunge Argentina S.A., en relación con el cual la Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba decidió que el sexto método resultaba de aplicación, en razón de tratarse de un caso de triangulación de operaciones con intermediarios del exterior.

²⁷ El 3 de mayo de 2023, la CSJN falló en contra de AFIP en el caso Vicentín, el cual refería a una demanda de la empresa por inconstitucionalidad del Decreto Reglamentario del Impuesto a las Ganancias Nro. 916 de 2004, y cuestionaba, entre otras cosas, la metodología establecida para calcular la ratio para determinar la sustancia económica del intermediario. Este fallo volvería inaplicable el sexto método, tal y como se estaba aplicado (Grondona, 17 de mayo de 2023). No obstante lo cual se sostendría la validez del mismo en los casos en que la justicia entendió que la comparación con un precio índice, como el de SAGyP, era una manera válida de aplicar el método del precio comparable entre partes independientes (uno de los métodos recomendados por las Guías de precios de transferencia de la OCDE que se encuentran en la normativa de Argentina y en la de casi todo el mundo, en la actualidad).

por tipo de producto, entre 2006 y 2016, la subvaloración rondaría entre el 0,3 % del valor exportado para el cobre refinado en promedio, el 3,9 % para el caso de concentrados de plomo de Perú, y el 7,6 % en el caso del oro bruto de Colombia.²⁸ Ello es a su vez confirmado por algunos estudios (PCT, 2017) (Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development [IGF], Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos [OCDE] e International Institute for Sustainable Development [IISD], 2018) que observan que, de las prácticas comunes de las empresas del sector, sobre todo entre vinculadas, surgiría que uno de los riesgos asociados con la erosión de la base imponible se relaciona con la valoración o fijación del precio de los minerales exportados.

Otro tipo de operación internacional utilizada con fines de planificación fiscal en el contexto de la comercialización de *commodities* es la prestación de servicios de comercialización y/o logística desde el exterior. Tal y como señala la Plataforma de Colaboración en Materia Tributaria (PCT, 2017), el rol de las filiales dedicadas a la comercialización y logística de las empresas transnacionales es usualmente identificado como un área de controversia para la determinación de precios de transferencia del sector minero. Es bastante frecuente la utilización de comisionistas localizados en el exterior, que pueden cobrar, por la realización de supuestas actividades de comercialización, entre un 5 y un 10 % del valor de la venta. Y, en algunas ocasiones ni siquiera media tal comisionista, sino que simplemente se arma un contrato de tal manera que el importador del exterior gire una parte del importe total a Argentina,

²⁸ Cabe destacar, en relación con las exportaciones de productos mineros, que los precios suelen ser calculados utilizando una cotización conocida y un ajuste de calidad. En este contexto, un pequeño ajuste que no corresponda (por ejemplo, no declarar el porcentaje correcto de mineral pagable, o aumentar los costos de refinamiento que se calculan sobre la cantidad pagable de mineral) puede tener un efecto exponencial sobre la recaudación que le corresponde al Estado fuente. Es aquí donde se encuentra uno de los mayores riesgos de erosión de la base imponible.

y otra a una cuenta típicamente localizada en una jurisdicción de nula o baja tributación (Argibay Molina, 2013).²⁹

De lo anterior puede desprenderse que, atendiendo al riesgo que representan para los países en desarrollo las estructuras elusivas que resultan en la subvaloración de exportaciones de bienes primarios, muchos países han legislado hoy alguna variante del sexto método para la valoración de las mismas (Grondona, 2019), lo cual permite a las administraciones tributarias tener a disposición mayores herramientas para la fiscalización de este sector.

Otro tipo de operación utilizada a los fines de erosionar la base imponible es la sobrevaloración de las importaciones. La sobrevaloración de importaciones reduce la base imponible al aumentar los costos y reducirse los beneficios sujetos a impuestos. En este sentido, a partir de 2018 y como consecuencia de la introducción del Régimen de Importación Temporal, que permitió que el aceite de soja, harina y pellets de soja importados para la producción de aceite de soja y harina de soja para exportación se beneficiaran de una reducción de las tarifas aduaneras de exportación, se incrementaron sustancialmente las importaciones temporales de porotos de soja de determinadas firmas, observándose diferencias con una cotización de mercado de más de 100 millones de dólares.³⁰ Di-

²⁹ Recientemente, en un caso bajo fiscalización por parte de la Administración Tributaria argentina, fue observado que la empresa minera había justificado los bajos precios en la exportación de un mineral indicando que se había caracterizado la actividad minera que se realizaba en Argentina como una explotación a fañon para un principal del exterior, en la que el productor a fañon no asumía activos, funciones y riesgos relevantes en la actividad de explotación minera, y por lo tanto debía ser remunerado utilizando el método del margen neto de la transacción – uno de los métodos previstos en las recomendaciones de precios de transferencia de la OCDE, que forman parte de la normativa argentina e internacional – con una fórmula que remuneraba al productor local con un margen limitado sobre costos de producción y operativos totales.

³⁰ Si se comparan los precios FOB unitarios de importaciones temporales de poroto de soja de la partida arancelaria 1201.90.00.190C (provenientes de cualquier destino) en 2018, con el precio máximo del Chicago Board of Trade a la fecha de oficialización de la operación, considerando únicamente aquellos casos en que el precio FOB importado sea superior al precio de Chicago con un desvío mayor al 10 % (a los fines

chas empresas registran también exportaciones realizadas a través de intermediarios del exterior, trianguladas, de la misma posición arancelaria. Cabe destacar que, tanto los posibles casos de sobrevaloración de importaciones temporales como de subvaloración de exportaciones se encuentran concentrados en un mismo grupo de empresas, siendo los países de procedencia más importantes Paraguay, Brasil y EEUU, entre 2016 y 2020.³¹

Por lo tanto, tal y como se destacó anteriormente, la exportación de *commodities* realizada a través de intermediarios del exterior – que no tienen un rol económico en tal intermediación – resulta en una maniobra que erosiona la base imponible y reduce la imposición en los países exportadores de bienes primarios. Sin embargo, no es el único tipo de operación con *commodities* que puede derivar en dicho resultado. La importación de *commodities* para su transformación en el país también puede resultar en una erosión de la base imponible del impuesto a las ganancias, así como de las tarifas aduaneras de exportación.

Fuga de capitales

Relacionado con las estructuras de evasión fiscal está la fuga de capitales, que es un problema importante para los países en desarrollo y tiene especial relevancia en Argentina. Rua (2019) estima para Argentina un stock de US\$ 350.310 millones hacia diciembre 2017. Es un fenómeno que está vinculado con maniobras elusivas, pero que trasciende estas prácticas, por lo cual se presenta en esta subsección. El mismo involucra un conjunto de factores que no serán abordados de manera completa en este capítulo, ya que no solo es

de dar lugar a posibles ajustes de comparabilidad que se hayan realizado) se observa una situación de sobrevaloración de importaciones temporales de poroto de soja en 7 empresas, sumando las diferencias de precios más de 100 millones de dólares (Fuente: AFIP).

³¹ Fuente: AFIP.

realizado por vía de las operaciones anteriormente descritas, sino también a partir de la falta de liquidación de los ingresos obtenidos en moneda extranjera en la plaza local de cambios – o con el valor al cual se realiza la liquidación de estas divisas –, contribuyendo así a aumentar la restricción externa.^{32 y 33}

Cabe destacar asimismo que, de la misma manera que se ha reiterado en este trabajo en relación con las maniobras erosivas de la base imponible, la problemática de la fuga de capitales no es exclusiva del sector agroexportador.³⁴ Sin embargo, se observa una particular situación en relación con este sector. Por un lado, a los fines del impuesto a las ganancias en Argentina, el mismo prevé a partir del año 2003 la utilización de un valor de referencia en determinadas circunstancias.³⁵ Por otro lado, los valores de referencia son también utilizados a los fines del cálculo de las tarifas aduaneras a

³² Se destaca en este sentido el trabajo de Argibay Molina (2013).

³³ La liquidación del impuesto a las ganancias y de los derechos de exportación se realizan en base al precio FOB oficial publicado por la SAGyP oficializado en la declaración jurada de ventas al exterior (DJVE), mientras que la liquidación de divisas se realiza al valor de la factura de exportación declarada en el permiso de embarque. Existen incentivos para subdeclarar tanto el valor utilizado en la DJVE – ello se logra aprovechando para fijar el precio en la DJVE en momentos de aumento del precio internacional – y para subdeclarar el valor de la factura de exportación sobre la que se realiza la liquidación de la divisa – ello se logra sobre la base de la connivencia de intereses entre las partes que son objeto de las operaciones, que tal como se mencionó anteriormente, por lo general, se encuentran económicamente vinculadas–(Villulla, 2023). Se destaca en este sentido el trabajo de Argibay Molina (2013).

³⁴ Existen, sobre esta cuestión, una importante cantidad de trabajos, destacándose entre ellos los de Jorge Gaggero y Magdalena Rua, los de Eduardo Basualdo, las diversas publicaciones de Léonce Ndikumana sobre la materia y alguno otro, ya referenciado anteriormente, que relacionan la cuestión de los precios de transferencia y la fuga de capitales (Grondona, 2014).

³⁵ Aun tras la reforma tributaria de 2017, que modifica el sexto método, ello se cumpliría para el caso de los bienes con cotización del sector agroexportador. La Ley de Impuesto a las Ganancias es modificada tras la reforma de 2017, requiriéndose a partir de entonces el registro del contrato celebrado con motivo de la exportación. La Resolución General 4653/2019 toma por cumplido este requisito a partir de la declaración jurada de venta al exterior (DJVE) del Ministerio de Agricultura, la cual utiliza el precio FOB oficial de SAGyP.

la exportación. No obstante ello, la liquidación de divisas se realiza sin valores de referencia.

Un caso de reciente fallo judicial permite exponer la problemática en cuestión. Se trata del caso de Maltería Pampa contra la Dirección General de Aduanas, en Argentina, que realiza la exportación de malta cervecera a su vinculada, Ambev Brasil, utilizando como intermediaria una filial uruguaya que actuaba como una trader pantalla, sin sustancia económica, sobre la base de la propia definición de Maltería Pampa. La facturación era realizada desde Argentina a la entidad uruguaya, y desde la uruguaya a la brasileña, incrementándose el valor entre un destino y otro en un plazo de pocos días. En este contexto, la aplicación del sexto método fue aceptada por la propia empresa quien realiza de manera voluntaria la autodeterminación del ajuste en el formulario 4501 que acompaña la presentación del estudio de precios de transferencia a los fines del Impuesto a las Ganancias. Es decir, la exportación, a los fines del impuesto a las ganancias, fue valorada utilizando el valor FOB oficial de SAGyP a la fecha de carga de la mercadería, pese a que en realidad la valoración no había sido establecida de esa manera, lo cual motivó la presentación del *autoajuste*. Por otra parte, las tarifas aduaneras a la exportación habían sido determinadas con base en la aplicación del precio FOB oficial de la SAGyP que deviene de la declaración jurada de ventas al exterior (DJVE).³⁶ En lo formal, la empresa cumplió con los tributos antes referenciados. Sin embargo, el valor de exportación se encontraba, en la práctica,

³⁶ La DJVE debe realizarse ante la Autoridad de Aplicación al momento de la concreción del contrato de venta con el comprador del exterior, comprometiendo las cantidades a exportar, el plazo en el que se embarcarán y el valor de la mercadería. A su vez, esta declaración permite cobrar con antelación los derechos de exportación que surgieran de las exportaciones futuras comprometidas y generar así un compromiso al declarante de exportar las cantidades comprometidas a los valores comprometidos en las fechas correspondientes. Atendiendo a que es posible adelantar en hasta 360 días dicha DJVE, en la práctica también son aprovechadas por los exportadores como una manera de fijar con antelación los tributos a pagar, y el valor de la divisa a ingresar.

subvalorado a los fines de reducir el ingreso de la divisa en dólares a la Argentina.³⁷

Conclusiones

Es una verdad de Perogrullo decir que las empresas transnacionales disponen del asesoramiento y los medios para realizar planificaciones fiscales para la minimización del impuesto creando estructuras de precios de transferencia muy complejas, aprovechando la carrera a la baja en el impuesto a las ganancias (Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation [ICRICT], 2016) y su efecto en la disponibilidad de jurisdicciones de nula o baja tributación, y aprovechando los convenios de doble imposición, logrando así bajar la tasa efectiva de imposición en los países donde contratan realizan sus actividades económicas.

El problema no es únicamente observable en el sector exportador de materias primas en los países en desarrollo. Sin embargo, dada la importancia estratégica que dicho sector representa en la balanza de pagos, en el producto interno y por lo tanto en el financiamiento del sector público, en estos países, las maniobras orientadas a erosionar la base imponible observadas en estos sectores (que comprenden desde el de agroexportadores, hasta la minería, pasando también por los hidrocarburos) se vuelven particularmente problemáticas.

Sin embargo, los países en desarrollo como Argentina, de la misma manera que otros países de América Latina, tienen herramientas que pueden utilizar. El sexto método en sus múltiples variantes es de enorme utilidad para limitar la erosión de la base imponible en la exportación de *commodities*.

³⁷ El Cohete a la Luna (24 de octubre de 2021). Freno judicial a la fuga de divisas. <https://www.elcoheteealaluna.com/freno-judicial-a-la-fuga-de-divisas/>

Ahora bien, otras maniobras, como las realizadas a través de los gastos en intereses por préstamos, servicios o regalías, no tienen una clara solución. Ni el Plan de Acción BEPS del G20/OCDE – aun cuando ha abordado la problemática –, ni el intercambio automático de informes CBC – que brindan información que era impensada hasta hace algunos años – se constituye en soluciones definitivas en estos casos, ya que el problema se encontraría más bien en el principio *arm's length* y el principio de entidad separada, los cuales no estarían brindando certeza tributaria alguna en estos casos (Grondona, 2014; Corti, 2006). El *treaty shopping* complementa las maniobras de precios de transferencia, erosionando la efectividad de las herramientas disponibles en los marcos normativos locales, como las retenciones en la fuente.

Finalmente, el problema no es únicamente relevante desde un punto de vista recaudatorio, sino también por el hecho de que las mismas maniobras son utilizadas también para dejar las divisas en el exterior, y por lo tanto contribuyen a la fuga de capitales y tienen un particular efecto en la restricción externa de países en desarrollo como la Argentina, incluso en casos en que se verifica el efectivo ingreso del impuesto.

Bibliografía

Antonyuk, Alexander et al. (2018). *Profit Shifting in Ukraine's Iron Ore Exports*. Bruselas: Confederal Group of the European United Left /Nordic Green Left (GUE/NGL).

Argibay Molina, Juan Agustín (2013). *The Phenomenon of Trade Mispricing: Untying the Knot for a Legal Analysis* [Tesis de doctorado]. McGill University.

Corti, Arístides Horacio (2006). Algunas ideas y aportes para una reforma progresiva del sistema tributario argentino. En Alejo Monner Sans (comp.), *Ideas para la Formulación de un Nuevo Contrato Social* (pp. 91-129). Buenos Aires: La Ley.

García Zanotti, Gustavo y Gaggero, Alejandro (2021). Precios de transferencia en el comercio exterior del complejo sojero argentino (2004-2020). *Revista Economía*, 73(117), 29-44.

Grondona, Verónica (2014). *Fuga de Capitales IV. Argentina, 2014. La manipulación de los precios de transferencia*. Buenos Aires: Documento de Trabajo N°58, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR). <http://www.iade.org.ar/system/files/dt58.pdf>

Grondona, Verónica (2019). Transfer Pricing: Concepts and Practices of the 'Sixth Method' in Transfer Pricing. En Manuel F. Montes, Danish y Anna Bernardo (comps.), *International Tax Cooperation: Perspectives from the Global South* (pp. 53-86). Ginebra: South Centre.

Grondona, Verónica (17 de mayo de 2023). El fallo de la CSJN sobre el caso Vicentin. *Instituto Argentino para el Desarrollo Económico [IADE]*. <https://iade.org.ar/noticias/el-fallo-de-la-csjn-sobre-el-caso-vicentin>

Grondona, Verónica y Burgos, Martín (2015). *Fuga de Capitales VI. Argentina, 2015. Estimación de precios de transferencia. El caso del complejo sojero*. Buenos Aires: Documento de Trabajo N° 71, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR). <https://www.iade.org.ar/noticias/estimacion-de-los-precios-de-transferencia-el-caso-del-complejo-sojero>

Grondona, Verónica y Knobel, Andrés (2017). *Transfer Pricing in Argentina 1932-2015, ICTD Working Paper 63*. Brighton: The

International Centre for Tax and Development at the Institute of Development Studies.

Hanni, Michael y Podestá, Andrea (2016). *Flujos financieros ilícitos en los países andinos, Una mirada al sector minero*. Santiago de Chile: Documentos de proyecto, Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation [ICRICT] (2016). *Four ways to tackle international tax competition*. <https://www.icrict.com/icrict-documentsfour-ways-to-tackle>

Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development [IGF], Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos [OCDE] e International Institute for Sustainable Development [IISD] (2018). *Monitoring the value of mineral exports: policy options for governments*. Winnipeg, Paris, Ottawa: IISD, OCDE, IGF. <https://www.oecd.org/tax/beps/monitoring-the-value-of-mineral-exports-oecd-igf.pdf>

Martinoli, Carol et al. (2023). *Mecanismos para evitar abusos en la comercialización de commodities y materias primas en general*. Panama City: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.

OCDE (2015). *Preventing the Granting of Treaty Benefits in Inappropriate Circumstances, Action 6*. Paris.

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

Platform for Collaboration on Tax [PCT] (2017). *Guía Práctica para afrontar las dificultades asociadas con la falta de comparables en los análisis de Precios de Transferencia. Reduciendo la brecha de información sobre los precios de los minerales vendidos en formas*

intermedias. Washington D.C., París, New York: Fondo Monetario Internacional [FMI], OCDE, Organización de las Naciones Unidas [ONU], Grupo Banco Mundial [GBM]. <https://www.oecd.org/tax/guia-practica-comparables-precios-de-los-minerales.pdf>

Ríos, Walter (13 de noviembre de 2018) En la causa por evasión, Barrick dijo que la AFIP cambió el criterio impositivo. *Diario de Cuyo*. <https://www.diariodecuyo.com.ar/politica/En-la-causa-por-evasion-Barrick-dijo-que-la-AFIP-cambio-el-criterio-impositivo-20181112-0122.html>

Rua, Magdalena B. (2019). La fuga de capitales en América Latina (2002-2017) [Tesis de maestría]. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Argentina.

Villulla, Juan Manuel (2023). El comercio externo de granos y derivados en Argentina y la pérdida de divisas por defraudación legalizada. *Ciencia, Tecnología y Política*, 6(10), 61-70.

Weyzig, Francis (2012). Tax treaty shopping: structural determinants of Foreign Direct Investment routed through the Netherlands. *International Tax and Public Finance*, 20(6), 910-937.

Parte II
Fiscalidad y política de asignación
de recursos económicos

La economía política del fracaso de las reformas fiscales progresivas en América Latina

Rafael Domínguez Martín

■ Doi: 10.54871/ca24pt88

Introducción

El objetivo del presente capítulo es analizar la economía política del fracaso de las reformas fiscales progresivas en América Latina en perspectiva histórica –desde la Alianza para el Progreso hasta la segunda oleada progresista del siglo XXI–, en el entendimiento postkeynesiano de que las reformas tributarias, en los contextos de escasez de capital para la inversión que caracterizan a los países de la periferia latinoamericana, tienen un papel clave en el proceso de desarrollo (Kaldor, 2021).

Para ello se reivindica la necesidad de “volver a la economía política” (Prebisch, 1983, p. 178), y, en coherencia, el marco teórico integra los enfoques del institucionalismo crítico y las teorías estructuralistas y marxistas de la dependencia, que se aplican a partir del supuesto de que la desigualdad social en la distribución de recursos, ingresos y oportunidades es un elemento clave

del “síndrome latinoamericano” (Palma, 2020a, p. 84). Aunque la idea de que la desigualdad social es un factor crítico del bloqueo al progreso económico tiene profundas raíces en el pensamiento estructuralista (Salinas, 1977; Cimoli y Porcile, 2016; Bárcena Ibarra y Cimoli, 2022), para explicar la trampa de renta media, que refleja el desarrollo truncado de la región en las últimas décadas (Flechtner y Panter, 2016), es necesario también tomar en consideración el elemento externo de la desigualdad internacional, que fue el énfasis inicial del estructuralismo y sus vástagos dependentistas (Love, 2018), para quienes la desigualdad social no se podía entender sin tomar en cuenta la inserción internacional dependiente de América Latina en la economía global y la incorporación de sus élites extractivas a las élites transnacionales.¹ Esta desigualdad internacional constituiría el otro factor que, desde la década del ochenta, ha contribuido a la trampa de renta media regional al acortar el espacio de las políticas desarrollistas del progresismo (Vernengo, 2018; Bianchi, Isabella y Picasso, 2020).

Por tanto, si bien las medidas fiscales para atajar las desigualdades sociales – y refundar el disfuncional pacto fiscal sobre el que se sustenta el Estado en América Latina – siguen siendo “una de las cuestiones centrales del nuevo giro a la izquierda en América Latina” (Burchardt e Ikler, 2023, p. 85), las reformas tributarias deben estar acompañadas también de cambios en los regímenes económicos internacionales (Chang, 2020). Esto supone regresar a la discusión sobre la heterogeneidad estructural y, en definitiva, al viejo debate sobre la articulación de los factores externos e internos (Nohlen y Sturm, 1982; Burchardt, Dietz y Warnecke-Berger, 2021) que, desde la economía política del fracaso de las reformas fiscales, explicarían la falta de cambio estructural progresivo y diversificación de la estructura exportadora en América Latina.

¹ Prebisch (1983, p. 179) estableció la necesidad de combatir estos dos tipos de desigualdad en su programa reformista: “No se trata solamente de un nuevo orden económico internacional sino de un nuevo orden económico social y ético interno. Esos son los grandes problemas que tenemos que resolver en la América Latina”.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En el primer apartado se especifica el marco teórico estructuralista que sitúa la desigualdad en América Latina como determinante del desarrollo económico, y la consiguiente necesidad de reformas estructurales (agraria/distributiva y fiscal/redistributiva) para alcanzarlo. En el segundo y tercer apartados se estudian los factores que permiten entender por qué han fracasado los sucesivos intentos de reforma fiscal progresiva en dos episodios históricos: la Alianza para el Progreso de la década del sesenta, y las distintas manifestaciones de la marea progresista durante y después del último super-ciclo de las materias primas. El capítulo cierra con las conclusiones a modo de reflexión final.

Desigualdad, desarrollo y reforma fiscal (aunque no solo)

La experiencia histórica latinoamericana de la segunda mitad del siglo XX resulta fundamental para entender el proceso de construcción del nuevo consenso de la literatura sobre la relación entre desigualdad y desarrollo, que se fue armando a partir de 1990 a contracorriente de la teoría neoclásica del crecimiento.

El legado colonial de extrema desigualdad económica y social se perpetuó y amplió después de la Independencia. A mediados del siglo XIX tuvo lugar el momento fundante de las desigualdades del excedente en torno a los mercados de la tierra (mediante el acaparamiento de las oportunidades de acumulación) y el trabajo (mediante la proletarización), a partir de las que se crearon las condiciones de la persistencia de la desigualdad social contemporánea en América Latina (Pérez Sáinz, 2014), con dos saltos en los períodos 1870-1920 y 1980-2000. Los elevados niveles de desigualdad de patrimonios e ingresos, en comparación con los de otras regiones en desarrollo, se convirtieron en un factor idiosincrático regional, que, en las coyunturas deterioro de los términos de intercambio, constituyeron serios obstáculos para el desarrollo económico,

hasta el punto de convertir la agenda de equidad y cohesión social en “la mayor deuda histórica de América Latina” (Bértola y Ocampo, 2012, p. 266). Concretamente, el no haber impulsado reformas tributarias para reducir la persistente desigualdad sigue siendo en la actualidad “la gran deuda histórica de los gobiernos latinoamericanos” (Valdés, 2017, p. 77) y desde propio Banco Interamericano de Desarrollo se atribuye la fractura del contrato social en la región a “la insuficiente redistribución y la desigualdad de oportunidades” asociada a la estructura de sus sistemas fiscales (Busso y Messina, 2020a, p. 12), que apenas logran el objetivo de reducir las brechas sociales.²

En el plano teórico, la desigualdad estuvo presente en el pensamiento herético de la CEPAL desde sus primeros pasos. Aunque la argumentación inicial dio prioridad a la dimensión internacional o distribución desigual de los frutos del progreso técnico entre el centro y la periferia, Raúl Prebisch (1952, p. 368) apuntó tempranamente la urgencia de reformas redistributivas que atenuaran las “graves desigualdades en la distribución del ingreso” que, de no reducirse, podrían dar lugar a “desajustes sociales” que interrumpieran el proceso de desarrollo o lo hiciesen retroceder. En coherencia, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (1954, p. 130) reclamó entonces una “reforma de la estructura de la propiedad agraria y de ciertas formas de relación entre propietarios y trabajadores rurales que restan estímulo al trabajo y desalientan las inversiones y la introducción de nuevas técnicas”. Por su parte, los teóricos estructuralistas-cepalinos de la inflación estructural (Flores de la Peña y Ferrer, 1951; Flores de la Peña, 1953; Noyola, 1956; Sunkel, 1958), recomendaron establecer reformas tributarias progresivas que, como parte de un paquete de estabilización alternativo al monetarista, devolvieran las economías latinoamericanas

² En 1985, el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso antes y después de impuestos y transferencias se reducía el 6 % en América Latina frente al 37 % de los países de la OCDE; en 2016 las cifras respectivas de reducción fueron del 7 % frente al 38 % (Palma 2019a, p. 1160).

al crecimiento sostenido y propiciaran las transformaciones productivas, a la vez que se atajaban las desigualdades en la distribución del ingreso.

El trabajo pionero de Fernando H. Cardoso (1961) fue la investigación seminal que abrió el camino a lo que más tarde se convertiría en el “nuevo consenso” sobre la relación desigualdad-desarrollo (Domínguez, 2009, p. 12). La publicación de esta monografía coincidió con el programa de “reformas estructurales” – el término con que Prebisch (1961, p. 15) se refirió a las reformas agraria y tributaria – impulsadas por la Alianza para el Progreso. A partir de la forja estructuralista latinoamericana de dominante keynesiano-institucionalista, en el nuevo consenso convergieron autores de la corriente principal con el institucionalismo crítico de filiación vevleniana.³ Si los primeros destacaron las implicaciones negativas (estrechez de los mercados para la industrialización) derivadas de las “las distribuciones oligárquicas del ingreso” (Murphy, Shleifer y Vishny, 1989, p. 554), los segundos incidieron en el carácter sistemático y acumulativo de la desigualdad debida a la acción colectiva de los intereses creados (Dugger, 1998).

Anclada firmemente en el estructuralismo, la novedad de la investigación de Cardoso consistió en invertir el enfoque tradicional kuznetsiano de la relación entre desarrollo (como variable independiente) y desigualdad (como variable dependiente). Así, se propuso “tratar la distribución de la renta en sus múltiples aspectos para lograr identificar sus verdaderos efectos sobre la dinámica

³ Con la Alianza para el Progreso, la CEPAL desarrolló un programa de investigación con el objetivo de “explorar el efecto de la estructura de la distribución del ingreso sobre el vigor y la naturaleza del desarrollo” (CEPAL, 1968, p. 39). La argumentación estructuralista se basó en identificar la triple conexión negativa entre desigualdad y desarrollo (Salinas, 1977): por insuficiencia de demanda (debida a la baja propensión media al consumo dado el nivel promedio de ingreso); por desequilibrio estructural de las balanzas de pagos (ocasionada por la elevada propensión a la importación derivada del consumo suntuario de las oligarquías); y por las ineficiencias productivas (en términos de mala asignación y desperdicio de recursos productivos de trabajo y capital financiero y humano).

del proceso de desarrollo”, enfocándose en “la propulsión del proceso de desarrollo que puede resultar de una mayor o menor desigualdad en la distribución” (Cardoso, 1961, pp. 35-36, 50). Cardoso tomó nota de seis dimensiones de la distribución de la renta que influían en el desarrollo económico: funcional (entre ingresos derivados de la propiedad de la tierra, el trabajo y el capital), vertical (entre personas, pero ligada a la anterior ya que las rentas altas no estaban presentes por lo general entre los perceptores de salarios), sectorial (por diferencias de productividad entre sectores productivos), social (entre grupos sociales asociados a sectores productivos e instituciones), espacial/geográfica (entre regiones dentro de un país por diferencias de dotación de recursos) e internacional (entre países). El sociólogo brasileño se concentró en las dimensiones vertical, social e internacional a partir de la siguiente pregunta de investigación: “¿cuál es el grado de desigualdad compatible con el desarrollo?” (Cardoso, 1961, p. 49).

Sobre la distribución personal, y en línea con Prebisch, Cardoso apuntó que una distribución demasiado desigual podía provocar “desequilibrios sociales de consecuencias políticas, capaces de impedir un esfuerzo de desarrollo” (Cardoso, 1961, p. 41). En concreto, los conflictos sociales desatados “a partir de insatisfacciones generadas por exageraciones en la desigualdad de la distribución social de la renta” podían “comprometer todo esfuerzo de crecimiento” (Cardoso, 1961, p. 46), mientras que el predominio de la agricultura de exportación (o de la gran minería) conllevaba el de determinadas clases sociales (que “reúnen aún la propiedad sobre grandes extensiones territoriales y el poder político consiguiente a su poder económico”), las cuales resultaban contrarias a la industrialización y la diversificación de las exportaciones: al tener “sus patrones de consumo dictados por los de los países desarrollados”, estos grupos gastaban una considerable fracción de la renta nacional en “consumo suntuario”, y sus inversiones estaban destinadas a acaparar más tierra para “aumentar su prestigio social” (Cardoso, 1961, p. 53), mientras que, al mismo tiempo, se beneficiaban de “inmunidades”

o “diferenciación de obligaciones” para evadir impuestos (Cardoso, 1961, p. 87). En este punto, Cardoso recurrió implícitamente a la explicación vebleniana de las “instituciones imbéciles” (Veblen, 1914, p. 25), las que llevan al estancamiento o directamente al colapso: el patrón existente de distribución de la renta era “un impedimento institucional al propio desarrollo” por el desperdicio de ahorro y de capital humano que acarrearaba, y que, de otro modo, debería orientarse hacia “la transformación de una economía exportadora de materias primas en exportadora de productos industrializados”, exigiendo, en consecuencia, la transformación misma del “patrón social de la distribución del destino de la renta” (Cardoso, 1961, pp. 54-55).

Respecto a la distribución internacional, Cardoso asumió la tesis del pesimismo de las elasticidades de Prebisch en la división del trabajo entre el centro desarrollado y la periferia en condiciones de “inferioridad estructural” arraigadas en las relaciones históricas coloniales (Cardoso, 1961, p. 91). En ese sentido, el orden económico internacional vigente era producto del “orden económico colonialista” y los intereses de los grupos económicamente fuertes a los que favorecía que, haciéndose pasar por intereses nacionales, frenaban “la capacidad endógena de cada país [de la periferia] para desarrollarse”, independientemente del sincero interés de la cooperación internacional de los gobiernos de los países del centro (Cardoso, 1961, pp. 44-45).

La respuesta tentativa a la pregunta de investigación planteada permitió relacionar estas tres dimensiones: el gran problema del desarrollo de las economías periféricas era “un sistema distributivo que favorece a sectores cuyas posibilidades dinámicas están limitadas, no tanto por una actitud en relación al crecimiento, como por las limitaciones dinámicas del modelo preindustrial, bajo el cual sigue funcionando” (Cardoso, 1961, p. 51). En conclusión, donde predominaban las distribuciones oligárquicas del ingreso, la desigualdad

sistemática y acumulativa tendía a frenar el desarrollo.⁴ Tal sería el núcleo duro de la posición estructuralista sobre dicha relación a lo largo de la década de 1960.⁵ En consecuencia, era necesaria la intervención del gobierno mediante la planificación apoyada en la cooperación internacional para facilitar el traspaso del poder “en dirección a una clase hasta entonces de segundo orden, a través de un cambio de orientación sectorial de los beneficios provenientes del exterior” (Cardoso, 1961, pp. 55-56).

Naturalmente, la reforma fiscal estaba entre los instrumentos fundamentales para llevar a cabo ese cambio institucional: si, como era el caso, “el pequeño grupo receptor de gran parte de la renta” no era capaz de realizar las inversiones necesarias para el desarrollo (por falta de estímulos fiscales o por falta de interés), “sería preferible adoptar una política tributaria fuertemente progresiva para concentrar los ahorros en las manos del gobierno”, de manera que se elevase la propensión a invertir de la economía a través de la inversión pública para estimular después la inversión privada en el largo plazo (Cardoso, 1961, p. 108). Esta fue en teoría la racionalidad de las reformas – agraria y tributaria – impulsadas por la Alianza para el Progreso. Como resumió Prebisch (1963, p. 21) “no habrá aceleración del desarrollo económico sin transformación de la estructura social”, es decir, las reformas no solo tendrían que afectar a la redistribución del excedente (reforma fiscal), sino también a la distribución de las oportunidades de generación del excedente

⁴ “Cuando las condiciones dadas de distribución formasen resistencias estructurales capaces de impedir que se pueda atender suficientemente los puntos básicos del desarrollo en el largo plazo” (Cardoso, 1961, pp. 107-108).

La desigualdad era producto de “instituciones político-sociales” que perpetuaban “el modelo económico por el que la sociedad se rige y que concurrió para crearlas” (Cardoso, 1961, p. 81).

⁵ Prebisch (1963, p. 4) identificó la estructura social prevaleciente en América Latina como “un serio obstáculo al progreso técnico y, por consiguiente, al desarrollo económico y social”. Por su parte, Furtado (1969, pp. 72-73) apuntó al “marco institucional que prevalece en América Latina”, añadiendo que tendía a afectar la asignación de los recursos productivos “de modo que reduce su eficiencia económica y concentra aún más el ingreso, en un proceso de causación circular”.

mismo (reforma agraria), una pretensión esta última que estaría ausente ya en los programas de los gobiernos progresistas del siglo XXI (Pérez Sáinz, 2014).

El fracaso de las reformas estructurales de la Alianza para el Progreso

La Alianza para el Progreso fue la culminación institucional de dos procesos que se acabaron superponiendo a principios de la década del sesenta. El primero fue la demanda latinoamericana de cooperación internacional para el desarrollo al acabar la II Guerra Mundial y, con ella, del fin de las condiciones excepcionales que permitieron en algunos países una incipiente industrialización por sustitución de importaciones. Durante buena parte de la década del cincuenta, Estados Unidos se resistió tenazmente a esa demanda, que fue reclamada por la CEPAL (1954) y luego por el presidente de Brasil, Juscelino Kubitschek, entusiasta seguidor de las recomendaciones cepalinas (Love, 2018). En 1958, el lanzamiento de la Operación Panamericana de Kubitschek forzó una reunión de los ministros de Exteriores de la Organización de Estados Americanos (OEA) en la que se decidió crear una Comisión especial (el Comité de los 21) para estudiar la formulación de las nuevas medidas de cooperación económica. El Comité tuvo su primera edición pocos meses antes del otro proceso que impulsó la Alianza para el Progreso: el triunfo de la Revolución Cubana. En su segunda reunión celebrada en Buenos Aires en mayo de 1959, el Comité de los 21 aprobó la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), un proyecto largamente acariciado por los gobiernos latinoamericanos, que se había reiterado con la propuesta de la CEPAL (1954) para que Washington constituyera un Fondo Interamericano de Desarrollo Industrial, Agrícola y Minero (Domínguez, 2017; Fajardo, 2022).

Fidel Castro habló en Buenos Aires ante el Comité de los 21 para dar su apoyo crítico a la Operación Panamericana si desde América

Latina se solicitaba a Estados Unidos un monto de \$30 mil millones de créditos públicos para un programa decenal de desarrollo (\$10 mil millones a 20 años era la propuesta de la Operación Panamericana), que debería abordar, además de la integración regional, las reformas agraria y tributaria para impulsar la industrialización. Estas últimas peticiones, que, tras años de rechazo, la administración republicana Eisenhower tuvo que aceptar en el Acta de Bogotá, fueron asumidas con entusiasmo en la retórica anticomunista de la “nueva Alianza para el Progreso”, anunciada por Kennedy en su discurso de toma de posesión en enero de 1961 (Domínguez, 2017).⁶

En marzo de 1961, el flamante presidente convocó al cuerpo diplomático latinoamericano a la Casa Blanca, y en una alocución, preparada con Walt W. Rostow a partir de un Memorándum previo – en cuya elaboración habían participado, entre otros, Prebisch, el socialista chileno y presidente del BID, Felipe Herrera, el diplomático chileno y padre de la CEPAL, Alfonso Santa Cruz, y el sucesor de Prebisch en la Secretaría Ejecutiva de la Comisión, el economista venezolano José Antonio Mayobre – presentó la Alianza para el Progreso. El término alianza transmitía la idea de una asociación defensiva destinada a evitar otra Cuba (el paso de este país al bloque soviético), con el objetivo transformista de “completar la revolución de las Américas” mediante el logro conjunto de “progreso económico y justicia social [...] dentro del marco de las instituciones democráticas” (ALPRO, 1961-62, p. 3). Al igual que el miedo al comunismo había reforzado en Europa el pacto social keynesiano con el Plan Marshall que desembocó en el Estado del bienestar, la amenaza de difusión de la Revolución Cubana permitiría en teoría compatibilizar las reformas agraria y tributaria a las que Kennedy

⁶ El Acta de Bogotá, que fue aprobada en septiembre de 1960 por una Comisión Especializada de la OEA, contenía un paquete de “medidas para el mejoramiento social y el desarrollo económico dentro de la Operación Panamericana”, en donde se adelantaba la exigencia a los gobiernos latinoamericanos de “autoayudas”, es decir, reformas institucionales “en materia de tributación, propiedad y uso de la tierra”. El texto del Acta se puede consultar en *El Trimestre Económico*, 28(109-1), 1961, pp. 168-173.

se refirió directamente en su discurso bolivariano y que supuestamente debían ser impulsadas por Estados desarrollistas, en lo que se concibió sobre el papel como el “primer sistema regional de planeamiento integrado en el mundo” (Krause, 1963, p. 69).⁷ Dentro de este esquema, la ayuda se liberaría con la condición de aplicar las reformas estructurales que daban un nuevo contenido al viejo mantra del clima favorable para la inversión extranjera, ahora descrito como “un ambiente ‘a prueba de revolución’” (Krause, 1963, p. 74).

De cara a la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA a celebrar Punta del Este (Uruguay) en agosto de 1961, la CEPAL publicó un nuevo documento que iba mucho más allá de las propuestas reformistas de la década anterior. En él se ponía de manifiesto la conexión clave entre los problemas de la distribución (de recursos e ingresos, que se mostraban conectados) y el crecimiento en los países de la periferia: había que “corregir el origen mismo de las disparidades”, que estaban en la estructura monopólica del mercado de tierra y en la estructura dual del mercado de trabajo (CEPAL, 1961, p. 13), y luego redistribuir el ingreso mediante la restricción del consumo suntuario/imitativo de la élites para aumentar el consumo popular (ensanchar el mercado interno complementando así la integración regional), reducir el desequilibrio estructural de la balanza de pagos y mejorar la eficiencia en la asignación de recursos.⁸ Es decir, la distribución

⁷ “[...] a menos que se lleven a efecto libremente las reformas sociales necesarias, incluyendo reformas agrarias y tributarias; a menos que amplíemos las oportunidades de todos nuestros pueblos; a menos que la gran masa de americanos comparta la creciente prosperidad, nuestra alianza, nuestra revolución y nuestro sueño habrán fracasado” (ALPRO, 1961-62, p. 7).

⁸ El régimen de tenencia, que se caracterizaba “por una extrema desigualdad en la distribución de la tierra y en el ingreso que de ella se deriva”, era considerado como “uno de los más serios obstáculos al desarrollo económico” (CEPAL, 1961, p. 35). Según estimaciones de esa época, las propiedades de más de 1.000 has. que suponían el 1,5 % de los predios, cubrían el 65 % de la tierra agrícola en América Latina (Pinto, 1962, p. 412). A su vez, la reforma agraria y la tributaria estaban conectadas, pues con esta última se proponía crear un “impuesto para promover la mejor utilización de las parcelas”

de oportunidades de generación del excedente (reforma agraria) se completaba con una redistribución del excedente: una reforma tributaria, que acentuara la progresividad de los impuestos, en un contexto de baja cultura fiscal.⁹ En suma, la Alianza para el Progreso no solo se alimentó de la teoría rostowiana de la modernización, que era ajena al enfoque del excedente, sino de la teoría *estructuralista* de la CEPAL, descrita así por poner el acento en “la necesidad de transformaciones profundas, de reformas estructurales”, de aquellas “estructuras e instituciones” que al “agudizar la concentración del ingreso y la desigualdad de oportunidades”, dificultaban el “cambio estructural” (Sunkel y Paz, 1970, p. 35).

En Estados Unidos, el *lobby* empresarial acusó a Prebisch de ser el padrino intelectual de una iniciativa que fomentaba, en palabras del *Wall Street Journal*, las “tendencias socialistas” (cfr. Domínguez, 2017, p. 129), cuando más bien se trataba de un proyecto keynesiano genuino. En efecto, la CEPAL publicó las primeras estadísticas sobre la desigualdad en la distribución del ingreso (CEPAL, 1963; CEPAL, 1964 y 1968), que evidenciaban los resultados de las reformas tributarias progresistas (especialmente en Estados Unidos) en comparación con los datos latinoamericanos. La idea de la Comisión era “aumentar la capacidad de producción sobre la base de una distribución y utilización racional y más equitativa de los bienes y servicios producidos por la sociedad en su conjunto” (CEPAL, 1963, p. 681). A partir de estimaciones no oficiales sobre México, Venezuela, Ecuador y Chile, se calculó una distribución conjetural del ingreso para toda la región, clasificando la población por familias en cuatro categorías: categoría I, de ingreso más reducido, que comprendía el 50 % de la población; categoría II, o estrato social intermedio, que abarcaba el 45 % de las familias; y las categorías

que incentivara “la utilización racional del suelo o su transferencia a otras manos” (CEPAL, 1961, p. 42).

⁹ “[...] los grupos de altos ingresos no suelen contribuir en la medida de sus posibilidades, ya sea porque el sistema tributario es regresivo o porque la evasión hace ilusorio el gravamen o su adecuada percepción” (CEPAL, 1961, p. 14).

III y IV, constitutivas de los estratos superiores equivalentes al 3 % y al 2 % de la población respectivamente (tabla 8.1). Los datos comparativos revelaban que Estados Unidos a principios de la década del sesenta era una sociedad más igualitaria que la europea de la década del cincuenta (los datos europeos eran de principios de esa década) y ambas estaban a años luz en equidad de los países de América Latina. En los países desarrollados, el consumo del estrato alto era entre 9 y 10 veces el del estrato inferior, mientras que en América Latina era de 20 veces (CEPAL, 1964, pp. 53-54). Prebisch (1963, pp. 37-38) calculó que una compresión del consumo del estrato superior latinoamericano, de forma que no excediera 11 veces el del estrato inferior, permitiría elevar la tasa de crecimiento del ingreso per cápita anual del 1 % al 3 % y, si se redujese la diferencia a 9 veces, la tasa podría subir al 4 %. Dado que la “desigualdad en la distribución de la propiedad y los recursos naturales” se consideraba el factor más importante para explicar este tipo de distribución del ingreso en los países latinoamericanos (CEPAL, 1963, p. 682), el programa reformista de la Alianza para el Progreso tenía una lógica económica postkeynesiana impecable ante el carácter regresivo del sistema fiscal regional (tabla 8.2).¹⁰ En ese sentido, el brazo formativo de la CEPAL (el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social) contrató en 1964 a Nicholas Kaldor para difundir el enfoque de los recursos sobre el papel de la tributación para el desarrollo, con una propuesta de reforma fiscal que en lo relativo a los impuestos directos sobre la renta, el capital y la tributación de las empresas y rentas extranjeras (que ya entonces se refugiaban

¹⁰ Según Prebisch (1961, p. 414), había dos razones que explicaban la ineficiencia del sistema tributario en América Latina: la regresividad (el sistema “no recae sino en escasa medida sobre el gasto excesivo de los grupos pudientes ni los estimula a aprovechar todo su potencial de ahorro”); y la insuficiencia (“aun en los casos en que el sistema es adecuado, su aplicación suele ser precaria y dejar un margen considerable de evasión”).

en “paraísos tributarios” (Kaldor, 2021, p. 1239) sigue todavía esperando su momento.¹¹

Tabla 8.1. Distribución del ingreso en América Latina en comparativa internacional c. 1960

categoría	población (%)	América Latina		Europa occidental		Estados Unidos	
		ingreso (%)	diferencia con media*	ingreso (%)	diferencia con media*	ingreso (%)	diferencia con media*
Alta	5	33	660	22	436	20	400
Intermedia	45	51	113	56	124	57	127
Baja	50	16	32	22	44	23	46
TOTAL	100	100	*100	100	*100	100	*100

Fuente: CEPAL (1964, p. 54).

Tabla 8.2. Distribución de la carga tributaria en América Latina por categorías de ingreso (en porcentajes del ingreso personal)

Impuestos	Total	Categorías de ingreso			
		I	II	III	IV
Directos	5,8	1,5	4,5	6,1	12,8
Aporte personal al sistema de previsión	1,2	1,5	1,9	-	-
Indirectos netos	11,4	9,8	13,4	10,4	7,7
Total	18,4	12,8	19,8	16,5	20,5

Fuente: CEPAL (1963, p. 685).

Aparentemente, el documento aprobado en Punta del Este (Carta de Punta del Este. Establecimiento de la Alianza para el Progreso dentro del marco de la Operación Panamericana) contenía los

¹¹ En su intervención, Kaldor (2021) introdujo los conceptos de potencial tributario (la proporción del PNB que puede recaudarse por el sector público sin crear presiones políticas y sociales intolerables) y de coeficiente de utilización de dicho potencial, “que dependerá en gran medida del grado de desigualdad existente en la distribución del ingreso nacional, la cual a su vez está estrechamente vinculada con la importancia relativa de las rentas derivadas de la propiedad frente a las rentas derivadas del trabajo, y con el grado de concentración de la propiedad” (Kaldor, 2021, p. 1219, cursivas en el original).

ingredientes para llevar a cabo una “revolución pacífica a escala del Hemisferio” en palabras del funcionario de USAID que coordinaba la iniciativa (Moscoso, 1962, p. 4). Para ello, se proponía el establecimiento de un plan decenal continental articulado a planes nacionales de resonancias socialdemócratas (o liberales en el sentido estadounidense del término). El objetivo general era lograr el progreso económico (el desarrollo como cambio estructural) y la justicia social (una reducción de la desigualdad interpersonal) en el marco de las instituciones democráticas, con 12 objetivos específicos entre los que destacaban por su ambición los referidos a corregir las desigualdades sociales (de riqueza e ingreso, objetivos 6 y 2, sin olvidar las de oportunidades referidas a educación y salud, objetivos 7 y 8), frente a las meras buenas intenciones expresadas para atacar las desigualdades internacionales (objetivo 12).

De las reformas sociales, que supuestamente se establecían como condicionalidades para liberar las ayudas financieras (Moscoso, 1962; Krause, 1963), destacaba la “reforma agraria integral orientada a la efectiva transformación de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra” (Unión Panamericana, 1967, p. 10), lo que parecía reproducir el modelo de cooperación impuesto en Corea del Sur y Taiwán, y era coherente con la reforma fiscal progresiva que aspiraba a “una distribución más equitativa del ingreso nacional”, intentando conciliar el aumento “con mayor rapidez los ingresos y niveles de vida de los sectores más necesitados de la población” con “que los recursos dedicados a la inversión representen una porción mayor del producto nacional” (Unión Panamericana, 1967, pp. 3, 10).¹² Ello se completaba con los

¹² En el documento de presentación de la Carta de Punta del Este, titulado Declaración a los Pueblos de América, se especificó ese objetivo de modo más contundente: “reformular las leyes tributarias para exigir más a quienes más tienen, castigar severamente la evasión de impuestos, redistribuir la renta nacional en favor de los sectores más necesitados, y, al mismo tiempo, alentar la inversión y reinversión de capitales y el ahorro” (Unión Panamericana, 1967, p. 3). Y en las Resoluciones Anexas a la Carta se incluyó la A.3. relativa al Programa Tributario en la que se mandató a la CEPAL y al BID para desarrollar, en colaboración con la Universidad de Harvard, un proyecto de

objetivos destinados a aumentar “el potencial humano” mediante la ampliación de la cobertura y elevación de los niveles educativos (en la educación primaria, la secundaria y la técnica y superior) y el fomento de los sistemas de salud pública para elevar en cinco años la esperanza de vida (Unión Panamericana, 1967, p. 11).

Los análisis de la Carta de Punta del Este que se publicaron después de la conferencia permiten entender la fragilidad del resultado de la negociación, que se inclinó tan solo coyunturalmente hacia las demandas latinoamericanas, tal y como señalaron Prebisch (1962) y *The Economist* (1963). Tales demandas adolecían, además, de coherencia interna ante la oposición a las reformas distributivas de una “anacrónica constelación de fuerzas” (Prebisch, 1962, p. 426), integrada por latifundistas, dirigentes industriales y grandes comerciantes – beneficiados en ambos casos por los “estímulos claramente exagerados y en muchos casos abusivos” de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (Prebisch, 1961, p. 413) –, y de la que hacían parte también “ciertos tipos de inversión extranjera” que ejercían “una influencia inadmisibles en la vida nacional” (Prebisch, 1962, p. 426). Para superar esta formidable oposición, se agitó inicialmente el fantasma de la Revolución Cubana. Frente a los intereses creados en Estados Unidos, el propio Kennedy afirmó: “aquellos que hacen imposible una revolución pacífica harán una revolución violenta inevitable” (ALPRO, 1961-62, p. 41). En el frente latinoamericano, el coordinador de la Alianza escribió que “los privilegiados deben pagar” (en palabras del presidente de Venezuela, Rómulo Betancourt, había que “ayudar a los pobres para salvar a los ricos”) y, por tanto, no cabía esperar que los contribuyentes norteamericanos, ya sobrecargados de impuestos,

investigación de largo alcance para el fortalecimiento de los sistemas tributarios, a partir de la filosofía de movilización de recursos domésticos para satisfacer la exigencia de autoayuda del Acta de Bogotá: “una política y administración tributaria sanas facilitan la financiación del desarrollo económico y contribuyen al progreso social por medio de una distribución más equitativa del ingreso y un uso más productivo de la tierra”. El documento está disponible en <https://www.oas.org/sap/peacefund/VirtualLibrary/AllianceforProgress/Resolutions.pdf>

contribuyeran a respaldar programas de desarrollo “en países donde unos cuantos privilegiados, harto más ricos que el promedio de contribuyentes de los Estados Unidos, se hallan prácticamente exentos del pago de impuestos” (Moscoso, 1962, p. 10).

La literatura crítica con la Alianza intentó explicar la dificultad de superar esa doble oposición a las reformas y el peligro de que la ayuda, si no se cumplía con la condicionalidad reformista, sirviera para “atrincherar en el poder a la minoría rica de la clase dominante que ya constituye una barrera infranqueable en el camino al desarrollo económico y social” (Huberman y Sweezy, 1961, pp. 55-56). En el caso concreto de la reforma agraria, además de la natural oposición de la “oligarquía tradicional”, había que contar “con los intereses de poderosas Compañías norteamericanas” y sus terminales en “la gran prensa”, que llevaría a cabo “una campaña de deformación y de ataque a los propósitos de los autores de esa reforma”, con la posibilidad de “arrastrar al Departamento de Estado” (Rubio, 1961, p. 136). Esto es lo que sucedió merced al apoyo del Senado (defensor de los intereses del *lobby* empresarial) a la United Fruit Company ante los intentos de reforma agraria en Honduras, y también a las petroleras durante la renegociación las concesiones norteamericanas en Perú y Argentina o a la ITT tras su expropiación en Brasil (Graciarena, 1963; Horowitz, 1964). Se cumplió así la predicción del padre cepalino de la teoría de la dependencia, Juan F. Noyola: la aspiración al desarrollo autónomo, que al aumentar los salarios elevaría los costes de extracción de las materias primas, resultaba incompatible con la inversión extranjera directa, la cual formaría una alianza antidesarrollista con las oligarquías tradicionales, cuya posición también se veía amenazada por los cambios estructurales (Bazdresch, 1983).

En efecto, las reformas se toparon primero con el “sabotaje disimulado” de las oligarquías (Krause, 1963, p. 77). En la mayoría de los países se aprobaron leyes específicas de reforma agraria, pero en realidad se trataba de leyes expandidas sobre colonización que sirvieron “como instrumento novedoso y de insospechada

efectividad” para evitar la reforma (Feder, 1965, p. 507). La “retórica transformista” en pro de las revoluciones democráticas, junto con las condicionalidades de reformas distributivas de la ayuda, socavaban las bases de poder de unas oligarquías que no iban a aceptar pacíficamente ser desplazadas (Graciarena, 1963, p. 125).¹³ Pero enseguida los acontecimientos externos vinieron al rescate. A partir del cierre de la crisis de los misiles con Cuba y de que la URSS desautorizase la guerra de guerrillas predicada por el Che, el abandono de la agenda reformista por la administración Johnson facilitó la reconciliación de Washington con las élites tradicionales. Después de todo, estas habían permanecido y permanecerían totalmente fieles a los intereses de Estados Unidos, cuyo objetivo para la región no era el desarrollo, sino retener el control estratégico, económico y político. Estados Unidos otorgó los fondos de ayuda para reforzar a las viejas élites, que “no estaban interesadas en reformas agrarias y en un desarrollo económico en conflicto con sus derechos de propiedad (y con los de los inversores norteamericanos)” (Petras, 1966, p. 464), sino en conservar el control social a costa del desarrollo, que un proceso detonador de fuerzas que, “como las del aprendizaje de brujo”, no eran fácilmente manejables (Graciarena, 1963, p. 125). Ocho golpes de Estado contra gobiernos reformistas en seis países (Argentina, Perú, Ecuador, Guatemala, Honduras y Brasil), y en total 16 cambios de gobierno extra-constitucionales fueron legitimados por el reconocimiento diplomático o la mirada hacia otro lado del Departamento de Estado bajo los mandatos de Kennedy y Johnson; ambos presidentes no alcanzaron a entender la diferencia entre nacionalismo democrático y comunismo, como patentizó la invasión de la República Dominicana en 1965, verdadero punto de inflexión en las relaciones interamericanas (Domínguez, 2017).

¹³ Según los datos recogidos por *The Economist* (1963, p. 31), “las castas y clases directoras de la región” atesoraban \$10 mil millones en bancos suizos y sacaban anualmente hacia el extranjero otros \$1.000 millones. Sin duda, estos eran los “poderosos grupos de presión que obstruyen el camino a una reforma tributaria efectiva” a los que aludió Kaldor (2021, p. 1217) en su documento de formación para el ILPES.

En 1967, Johnson convocó una segunda Conferencia en Punta del Este en la que la integración económica, vista ya por los críticos dependentistas como una estrategia para la penetración de las transnacionales estadounidenses, reemplazó a las reformas estructurales, cuya agenda, “nunca realizada”, decayó para Washington y fue explícitamente repudiada por muchos gobiernos de la región (Sunkel y Paz, 1970, p. 35). Uno de estos críticos, el ex ministro de Economía de Salvador Allende, Pedro Vuskovic (1993, p. 41), lo resumió perfectamente: se intentó sumar “mercados nacionales restringidos, en lugar de buscar su ampliación modificando los parámetros de la distribución interna del ingreso”. Así, la región terminó la década del sesenta como la había empezado en términos de distribución del ingreso en comparativa internacional: con “una participación mucho mayor en el ingreso total del grupo de ingresos más altos, y una participación correspondientemente menor del grueso de la población que se encuentra en tramos intermedios de la distribución” (CEPAL, 1970, p. 10).¹⁴ En definitiva, estas “enormes diferencias de ingreso entre los que se hallan en la cumbre de la escala y la masa de la población”, que se explicaban fundamentalmente por la distribución funcional, contribuían a “establecer marcadas diferencias de clase” (CEPAL, 1970, p. 23). Semejantes diferencias eran producto de la mayor concentración de la propiedad de la tierra y de los capitales comerciales, financieros e industriales, que constituían la base de las instituciones imbéciles del clasismo aderezado con tintes racistas y la cultura del privilegio latinoamericanos, que Prebisch identificó tempranamente con “el privilegio de la tierra” y el “privilegio de la protección excesiva” (Prebisch, 1963, p. 58), los elementos que alimentarían luego la

¹⁴ En América Latina, el 5 % del ingreso más alto percibía más del 30 % del ingreso total, frente al intervalo entre 15 % y 20 % de los países occidentales desarrollados; y el 60 % del grupo intermedio recibía en América Latina en torno al 35 % del ingreso total, por debajo del ingreso medio, frente al intervalo de entre 55 % y 50 % de los países occidentales desarrollados, en torno a la media de ingreso. El coeficiente de Gini se estimaba para América Latina en el 0,57, mientras que el de Estados Unidos, uno de los países occidentales más desiguales, era de 0,40 (CEPAL, 1970, pp. 8-10, 20, 34).

“sociedad privilegiada de consumo o sociedad consumista” característica del “capitalismo imitativo de la periferia” (Prebisch, 1978, pp. 167-168).¹⁵

El fracaso anunciado de las reformas fiscales durante el último ciclo progresista

Del Consenso de Washington al Consenso de los Commodities

Tras el discreto entierro de la Alianza para el Progreso, la década del setenta no fue un contexto propicio para las reformas fiscales en América Latina: los gobiernos nacional-populares pusieron el énfasis en la agenda del nuevo orden económico internacional y la cooperación Sur-Sur, mientras el giro neofascista de las dictaduras del Cono Sur clausuró cualquier pretensión redistributiva en la esfera secundaria (reforma fiscal) y anuló para los restos la posibilidad de distribución en la esfera primaria de generación del excedente (reforma agraria). Así, antes de la crisis de la deuda, el régimen fiscal seguía caracterizándose por la “deficiente orientación de los mecanismos de recaudación y la regresividad de su incidencia a nivel social” (Pinto y Di Filippo, 1974, p. 370).

La “estructura regresiva del sistema fiscal” se manifestaba:

En el bajo nivel de la carga impositiva sobre el capital y las utilidades; en el otorgamiento de otros privilegios (exenciones o rebajas de impuestos a industrias nuevas, a la importación de maquinaria; incentivos a la reinversión; aceptación de la depreciación acelerada); en la tolerancia de un alto grado de evasión impositiva por las grandes empresas (Kaplan, 1978, p. 435).

¹⁵ El término, difundido por Bárcena Ibarra y Prado (2016, p. 231), “hace referencia a un conjunto de normas, valores y mecanismos institucionales a través de los cuales se legitiman y preservan las desigualdades sociales” (CEPAL, 2016, p. 15).

Al renunciar el Estado a una parte del excedente invertible en favor del sector privado, la recaudación gravitaba sobre los asalariados y perceptores de ingresos fijos, lo que, unido al incremento permanente del gasto público, obligaba a la financiación inflacionista del déficit y al endeudamiento interno y externo. Todo ello anunciaba “la crisis fiscal del propio Estado”, en un contexto en que la “élite oligárquica y la gran empresa” presionaban cada vez más para debilitar y desarmar al Estado desarrollista a favor de “la desnacionalización y reprivatización de las empresas públicas, la creación de condiciones favorables para el refuerzo de los monopolios privados nacionales y de la colonización por las transnacionales” (Kaplan, 1978, pp. 438-439).

En este sentido, el Consenso de Washington estuvo precedido por el augurio de una “crisis de desigualdad” (Vuskovic, 1993, p. 82). Anunciada como una “nueva Edad Oscura de magnitud y duración imprevisibles”, uno de los analistas más finos del momento anticipó que habría de caracterizarse por un “desarrollo cada vez más dependiente y desigual, multiplicador de desequilibrios y antagonismos entre países, regiones, sectores económicos, clases sociales” (Kaplan, 1978, pp. 439-440). El Consenso de Washington, con sus puntos referidos a la disciplina fiscal (recortes de las pensiones), la reasignación del gasto público y la reforma de los sistemas fiscales orientada más a la suficiencia y a no distorsionar los precios relativos que a la progresividad (Íñiguez, 2015) no solo se desentendió de la distribución del ingreso (Goldfajn, Martínez y Valdés, 2021; Strada et al., 2021), sino que provocó directamente el aumento de las desigualdades siguiendo la estrategia del ganador se lleva todo, con el uso del terror cuando fue preciso (Palma, 2020b). El promedio de la ratio Palma (10/40) para seis grandes países latinoamericanos que representan el 75 % de la población regional (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela) pasó de 3,8 en el período 1940-1980 (de la industrialización dirigida por el Estado) a 4,7 en el período 1980-2000 (del Consenso de Washington) (Astorga, 2016, p. 56). Entre 1986 y 1999, la tasa media máxima sobre el ingreso

personal fue reducida en 20 puntos porcentuales y la tasa sobre las utilidades empresariales en ocho puntos, mientras que el tipo del impuesto sobre el valor añadido se mantuvo estable entre el 15 % y el 20 %.¹⁶

Los enormes costes sociales de la crisis de desigualdad llevaron a una reconsideración de las políticas neoliberales en la década del noventa, durante la cual la CEPAL, con su agenda de transformación productiva con equidad, fue entonces por detrás del BID, que abordó directamente la “desigualdad en América Latina” (Inter-American Development Bank [IDB], 1998), abriendo luego paso al transformismo – en clave de ruptura con la historia – del Banco Mundial (De Ferranti et al., 2004), con un trabajo liderado por su economista jefe sobre las trampas de desigualdad (Bourguignon, Ferreira y Walton, 2007). Es de notar que ambos organismos armaron este nuevo consenso sobre la desigualdad de espaldas al pensamiento estructuralista cepalino, que no recuperó su tradición herética hasta 2010, año que inició la serie de informes de los respectivos períodos de sesiones que constituyen el sexteto de la igualdad, aunque en puridad el trabajo seminal se debió a Mario Cimoli, por entonces ya oficial de la CEPAL, y su discípulo, Sebastián Rovira (Cimoli y Rovira, 2008).¹⁷

En esa tradición se inscribe también el trabajo de Vuskovic (1993), una monografía pionera del cambio de tendencia que se consolidaría a raíz de la crisis financiera del Atlántico Norte de 2008, por la cual hasta el FMI acabó cuestionando la eficiencia de la

¹⁶ En 1986 y 1999, el tipo máximo del impuesto sobre la renta personal en Brasil (ya en pleno mandato de la presidencia de Cardoso) pasó del 60% al 25% y en México del 55% al 35%, mientras que el tipo máximo del impuesto de utilidades pasó del 45% al 25% en Brasil y del 42% al 34% en México (Goldfajn, Martínez y Valdés, 2021, p. 112).

¹⁷ La hora de la igualdad (2010), Cambio estructural para la igualdad (2012), Pactos para la igualdad (2014), Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible (2016), La ineficiencia de la desigualdad (2018) y Construir un nuevo futuro. Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad (2020). CEPAL y OXFAM (2016, p. 5) se comprometieron a “construir un nuevo consenso contra la desigualdad”. Para un mayor desarrollo teórico véase Bárcena Ibarra y Prado (2016) y Bárcena Ibarra y Cimoli (2022).

desigualdad, y que la pandemia de COVID-19 tendió luego a consolidar (Strada et al., 2021). Vuskovic, antes que nadie, señaló el punto crítico que olvidaron las políticas neoliberales con su intento de disociar la pobreza de la desigualdad: si se quería atajar la pobreza había que reducir la desigualdad, para lo cual era necesario actuar sobre los mercados de la tierra y el trabajo, una reforma fiscal atenta no solo al principio de suficiencia sino también al de progresividad, y superar el patrón de inserción externa basado en ventajas comparativas estáticas que generaba heterogeneidad estructural.¹⁸ El problema era que las reformas neoliberales habían destruido las capacidades del Estado desarrollista, desmantelado las estructuras productivas y reforzado el poder de las oligarquías, mientras que la apertura externa “había conducido a grados muy estrechos de articulación con el capital transnacional”, lo que acentuaba la dependencia comercial y tecnológica y restringía severamente “el ámbito de las decisiones nacionales autónomas” (Vuskovic, 1993, p. 237). Las reglas de juego se habían adecuado “a las exigencias del proyecto neoliberal, reduciendo facultades e imponiendo obligaciones”, y ello planteaba dificultades de realización de un “proyecto social alternativo” mucho mayores que las que tuvieron que afrontar los partidarios de la Alianza para el Progreso (Vuskovic, 1993, p. 237). En suma, Vuskovic diagnosticó el dilema al que se habrían de enfrentar los gobiernos progresistas de la primera década del 2000 y que tienen que encarar los que volvieron tras el fin de la restauración conservadora: cómo hacer políticas redistributivas sin tocar el modelo de generación del excedente derivado de una inserción internacional basada en la especialización primario-exportadora (el Consenso de los *Commodities*) que reproduce la heterogeneidad estructural.

¹⁸ Según Vuskovic (1993, p. 9), las condiciones de pobreza en la región eran el resultado “de la concentración extrema de los activos y los productos económicos en las capas minoritarias de la población”, así como de “los patrones de desarrollo e inserción externa predominantes”.

Ante las dos opciones para reducir la desigualdad social – aumentar el ingreso de los grupos de ingresos bajos o reducir los ingresos en el tramo más alto –, los gobiernos progresistas, aupados por el ciclo alcista de los precios de los productos primarios que alivió la restricción institucional externa, optaron por la vía con menor coste político. Tras el estancamiento de la desigualdad entre 1990 y 2002 (con el índice de Gini en torno al 0,53 y la ratio Kuznets 10/10 en torno a 45), la desigualdad descendió entre 2002 y 2014 (el índice de Gini se redujo a una tasa media anual del 1,1 %), mientras entre 2012 y 2018 la tendencia se mantuvo pero en fuerte desaceleración (el índice de Gini se redujo a una tasa media anual del 0,5 %) en cuanto se torció la bonanza internacional y en nueve de los quince países considerados (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Costa Rica, Honduras, El Salvador, Panamá, Uruguay) el índice de Gini aumentó entre 2017 y 2019 como consecuencia de la erosión de la clase media (CEPAL, 2020a, pp. 66-67, 85-86).¹⁹ Prescindiendo de las limitaciones de los datos obtenidos por las encuestas de hogares, que infravaloran los ingresos del decil superior y no toman en cuenta la enorme evasión fiscal de los ricos (Palma, 2019a), el balance a la altura de 2020 seguía siendo desalentador: la ratio Kuznets en América Latina alcanzaba la cifra 22, lo que dobla la media de los países de la OCDE y aquellos en desarrollo de nivel similar a los latinoamericanos; el índice de Gini era de 0,46, frente al 0,32 de los países de la OCDE y el 0,40 a los de desarrollo similar; el 1 % y el 10 % más rico acaparaban en América Latina respectivamente el 21 % y más de la mitad del ingreso nacional, frente al 10 % y un tercio de los países de la OCDE, y el 12 % y 40 % de los países de desarrollo similar (Busso y Messina, 2020b, p. 20); la ratio Palma era la segunda más alta de las regiones del mundo (Chancel et al., 2021, p. 10), con niveles de desigualdad extrema en Chile, Brasil y

¹⁹ La ratio Kuznets (la distancia entre la proporción del ingreso del 10 % más rico y el 10 % más pobre) descendió a un promedio anual del 1,7 % entre 2002 y 2012, para desacelerarse al 0,6 % entre 2012 y 2018 (Busso y Messina, 2020b, p. 22).

Colombia (Palma 2019a, p. 1152); y en concentración de la riqueza la región estaba en el primer puesto a nivel mundial con el top 10 % controlando el 77 % de la riqueza de los hogares, comparado con el 1 % que captura el 50 % de la población de menor patrimonio, una distancia de 630 veces frente a la de 197 de América del Norte y 66 de Europa (Chancel et al., 2021, p. 38-39).

Así, la modesta reducción de la desigualdad no se hizo a costa de los más ricos – el 1 % más rico mantuvo su exagerada quinta parte del ingreso nacional – sino de elevar la condición de los pobres a “clase media” vulnerable mediante la subida del salario mínimo y los programas de transferencias sociales condicionadas y no condicionadas (en particular los programas de salud y pensiones no contributivos). Estas medidas explicarían el 75 % de la reducción de la desigualdad social, mientras que el resto sería atribuible a los esfuerzos redistributivos vía impuestos progresivos (Busso y Messina, 2020b, p. 25). En definitiva, los gobiernos progresistas renunciaron a actuar sobre la “esfera primaria, la de la verdadera distribución” donde se genera el excedente (caso de las reformas agrarias), y se concentraron en la redistribución del excedente o “esfera secundaria, paliando los efectos de la distribución primaria” (Pérez Sáinz, 2014, pp. 45, 61) centrándose en el gasto social o redistribución dinámica.

El progresismo en el laberinto fiscal latinoamericano

Sobre la redistribución estática (el lado de los ingresos tributarios) los esfuerzos de los gobiernos progresistas para reducir la desigualdad fueron insuficientes porque, o bien no se plantearon “desplazar hacia arriba la carga fiscal” como diría Prebisch (1978, p. 249). o, cuando lo intentaron tímidamente (caso de la Revolución Ciudadana en Ecuador), fueron desalojados del poder por la movilización de las oligarquías y la clase media *lumpen*, que, imbuida del instinto de emulación vebleniano con el estilo de vida de las élites, volvió a sufrir el conocido efecto de “empobrecimiento psicológico”

provocado “por la distancia decreciente en relación con los estratos inferiores, y por la distancia en aumento respecto de los estratos sociales superiores” (Germani, 1968, p. 13) cuando la bonanza económica ligada al superciclo de las materias primas se terminó.²⁰ En ese contexto, en el que los ricos escapan al fisco, mientras las clases medias se sienten “sobrecargadas de impuestos” a cambio de “servicios públicos mediocres”, un creciente endeudamiento a elevadas tasas de interés y precios de monopolio para la adquisición de muchos productos (Palma, 2019a, p. 1170), los programas de gasto social se convirtieron en el chivo expiatorio de la restauración conservadora. Esta sirvió para reforzar la perdurable alianza latinoamericana de las clases medias y los ricos contra los pobres (Palma, 2019a), cuya expresión fueron las manifestaciones de rampante aporofobia (el miedo y rechazo hacia la pobreza y las personas pobres) promovidas por la narrativa de tintes neofascistas de los gobiernos de prácticamente todo el espectro de la derecha (Domínguez, 2020), que se instalaron en la cultura del privilegio, pese a que la eliminación de la pobreza y la vulnerabilidad en los países de renta media-alta de la región equivaldría a menos del 2,7 % del PIB respectivo (Palma, 2019a, p. 1169).²¹

En suma, si se quiere activar de una vez la relación virtuosa entre reducción de la desigualdad social y desarrollo económico es necesario acentuar el perfil redistributivo de la política fiscal. Tanto en cuanto a los mecanismos de redistribución estática como dinámica, América Latina tiene un amplio margen de mejora. Basta comparar el escaso efecto redistributivo de las políticas fiscales en

²⁰ Petras (1976, p. 51) habló de la sociedad lumpen en el sentido de imitar “la imagen de los valores consumistas de la clase alta sin los medios para alcanzarlos”, mientras que Prebisch (1978, pp. 168, 183) acuñó el término “sociedad privilegiada de consumo” para denotar “la imitación exagerada y prematura de las pautas de consumo de los centros” por parte “de los estratos favorecidos en la distribución”.

²¹ Como señala Prado (2014), en América Latina, “los rentistas que reciben miles de millones del tesoro sin trabajar son objeto de una censura más blanda que aquellos que viven en la extrema pobreza recibiendo a través de políticas sociales una decena de veces menos de los recursos del presupuesto público”.

comparación con los países UE-OCDE. A pesar del aumento del gasto social experimentado, el índice de Gini del ingreso de mercado en América Latina solo se reduce después de impuestos y transferencias (índice de Gini del ingreso disponible) un 5 % (pasando del 0,51 al 0,48), mientras en la UE-OCDE lo hace un 38 % (del 0,47 al 0,29) con los últimos datos disponibles (Izquierdo y Pessino, 2020, p. 283). Este escaso poder redistributivo de la política fiscal tiene que ver con tres factores: la existencia de sistemas de pensiones altamente regresivos debido al elevado nivel de informalidad; la insuficiencia e ineffectividad del gasto social; y la elusión y evasión fiscal, particularmente acusada en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (Busso y Messina, 2020a), pero también en el de las corporaciones, especialmente las transnacionales (Martner, 2017; CEPAL, 2021). Aunque en América Latina el poder redistributivo reside principalmente del lado del gasto, el régimen tributario es un mecanismo imprescindible para corregir la desigualdad social de la región (Valdés, 2017; Jiménez, 2017).²²

Ciertamente, la presión fiscal (recaudación sobre PIB) en América Latina aumentó de manera sustancial a partir de inicios del siglo XXI, pasando del 16,5 % al 20,8 %, aunque todavía a gran distancia del promedio del 33,9 % de la OCDE (CEPAL, 2021, p. 66). Una parte importante de ese aumento de la recaudación se debió al efecto del super-ciclo de las materias primas sobre todo en los países más dependientes de las exportaciones de productos primarios, como

²² Un 63 % de la reducción del índice Gini se atribuye a las transferencias en efectivo y el resto al impuesto sobre la renta (Jiménez, 2017, p. 59). A su vez, el 75 % del gasto redistributivo (pensiones contributivas y subsidios energéticos) es pro-rico, y solo el 25 % restante (compuesto por transferencias condicionadas y pensiones no contributivas) es pro-pobre, aunque tiene muchas fugas, ya que un 29 % de los beneficiarios de las transferencias condicionadas y un 48,6 % de los beneficiarios de pensiones no contributivas no pertenecen a los deciles pobres (Izquierdo y Pessino, 2020, pp. 296, 298-299). Por su parte, los efectos redistributivos del gasto en educación y salud suponen una reducción de la desigualdad del 10 %, frente al 20 % en los países de la UE, debido a la mala calidad de los servicios de salud pública para los pobres y al gasto desproporcionado de los gobiernos latinoamericanos en educación superior, que beneficia a los más ricos (Izquierdo y Pessino, 2020, p. 300).

Argentina, Chile, Bolivia, Ecuador o Venezuela, donde, lo mismo que en Brasil (Burchardt, Dietz y Warnecke-Berger, 2021; Strada et al., 2021), dichas rentas posibilitaron “eludir el conflicto con los dueños del poder y la riqueza” (Lozano, 2017, p. 756).²³ Así, las rentas de los recursos naturales disminuyeron los incentivos para establecer reformas tributarias progresivas, que se limitaron a tres países (Uruguay en 2006, México en 2013 y Chile en 2014), con solo dos casos (Uruguay y Chile) referidos a gobiernos progresistas, mientras que los progresistas de Argentina, Brasil, Venezuela, Bolivia y Ecuador “no exhibieron mayores esfuerzos por cambiar la estructura tributaria por medio de impuestos progresivos”, o tuvieron que abandonar rápidamente cualquier pretensión al respecto, como en el caso del impuesto a las herencias en Ecuador (Valdés, 2017, p. 87).²⁴ En algunos casos como Argentina, la restauración conservadora rectificó rápida y contundentemente los tímidos esquemas redistributivos de los gobiernos progresistas (Strada et al., 2021).²⁵

Aunque desde inicios del siglo XXI hubo cambios significativos en la estructura de la recaudación – un aumento de más del doble de los impuestos directos sobre la renta frente al aumento de los

²³ Los ingresos fiscales provenientes de la exploración y producción de hidrocarburos y la minería llegaron a representar entre el 6,9 % y el 5,9 % del PIB regional entre 2011 y 2014. A partir de este último año se produjo un abrupto descenso hasta caer al 2,2 % en 2016, para mantenerse por debajo del 3 % en adelante (CEPAL, 2020b, p. 53).

²⁴ A partir del peso de los impuestos directos en la estructura tributaria, los cálculos sobre *progresividad fiscal* muestran para Chile un fuerte aumento del 34,5 % al 43 % entre 2008 y 2010 (presidencia de Bachelet), nivel que se mantuvo, pese a la leve caída del primer mandato de Piñera, en las dos presidencias posteriores alternadas entre progresistas y conservadores, sin que la presión tributaria sufriera apenas modificaciones (Strada et al., 2021, p. 30). En Uruguay, la progresividad subió del 36,4 % en 2008 al 43,3 % en 2019, con un aumento de la presión tributaria del 26,1 % al 30,2 % (Strada et al., 2021, p. 34).

En Argentina la progresividad disminuyó ligeramente del 40,5 % al 39,3 % entre 2004 y 2015, mientras la presión tributaria aumentó del 24,3 % al 31,4 % del PIB; en Brasil la progresividad creció modestamente del 37,5 % al 39,7 % entre 2008 y 2016, mientras la presión fiscal disminuyó del 33,6 % al 32,1 % (Strada et al., 2021, pp. 18, 24).

²⁵ Durante el interregno conservador, la progresividad cayó al 34 % y disminuyó la presión fiscal casi tres puntos, situación que fue rectificada en el primer aspecto con la vuelta de los progresistas en 2019 (Strada et al., 2021, p. 18).

impuestos indirectos sobre el consumo de bienes y servicios –, lo cierto es que la carga y la estructura tributarias en América Latina siguen siendo muy poco progresivas. Los impuestos sobre la renta suponen el 5,6 % del PIB frente al 11,5 % de la OCDE y los impuestos sobre la propiedad el 0,8 % frente al 1,9 % de la OCDE; a su vez, los impuestos sobre el consumo de bienes y servicios suponen en el 46,2 % frente al 32,3 % de la OCDE (CEPAL, 2021, p. 67). Además, la singularidad latinoamericana se debe a que, el avance en los impuestos directos sobre la renta se produjo solo a costa del impuesto sobre las rentas empresariales, que convergió a niveles de la OCDE, mientras el referido a las personas físicas apenas aumentó y solo alcanza el 1,8 % del PIB y el 8,6 % de la recaudación, frente 8,1 % y 24 % respectivamente en la OCDE (CEPAL, 2021, p. 67). El hecho de que el impuesto sobre la renta de las personas físicas en América Latina solo se aplique a los deciles más ricos tampoco asegura su progresividad. Primero, el impuesto tiene una estrecha base fiscal, ya que recae sobre los asalariados del sector formal, lo que afecta a la equidad horizontal del tributo, cuyos mínimos no imponibles son mucho más altos que en otros países: 1,4 veces el PIB per cápita en América Latina, frente al 0,3 de la UE y el 0,2 de Estados Unidos (Jiménez, 2017). Segundo, los tipos o alícuotas marginales máximas del impuesto han ido reduciéndose con el tiempo, estando muy por debajo de los niveles internacionales (en torno al 26 % en América Latina frente al 41 % de la UE) y la base imponible sobre la que se establece la tasa marginal máxima es anormalmente alta: 7,3 veces el PIB per cápita en América Latina, frente a 4 o 5 en los países desarrollados (Jiménez, 2017). Y tercero, la evasión fiscal (en la renta de las personas y las corporaciones) equivale casi al 60 % de la recaudación efectiva (CEPAL, 2020b, p. 58) y la tasa efectiva a que se paga el impuesto personal es muy modesta debido a la gran cantidad de exenciones y beneficios tributarios, especialmente para los ingresos del capital: así el 10 % más rico paga una tasa efectiva del 5,4 %, frente al 20 % que paga en la UE (Busso y Messina, 2020b, p. 286). Con que ese 10 % más rico tributara a la tasa efectiva de la

UE, la desigualdad social de la región podría reducirse hasta situarse en el promedio de la OCDE (Valdés, 2017; Martner, 2017). En ese sentido, las recetas reformistas están claras: combatir la evasión y elusión tributaria (equivalente al 6,1 % del PIB regional, de la cual el 3,8 % procede del impuesto sobre la renta personal y corporativa, según CEPAL, 2020b, p. 54), consolidar los impuestos directos sobre la renta de las personas y corporaciones, extender el alcance de los impuestos sobre el patrimonio y la propiedad, y considerar los impuestos correctivos de carácter ambiental y relacionados con la salud pública (CEPAL, 2020c).

Las razones de fondo por las que los gobiernos progresistas no han logrado un nuevo pacto fiscal que disminuya el mal de la desigualdad tienen que ver con la oposición de las élites a través de sus poderosas organizaciones gremiales (Valdés, 2017) y su “poder de veto que lleva al diseño de sistemas tributarios altamente regresivos” (CEPAL 2016, p. 85).²⁶ En este sentido, los sistemas tributarios son un componente esencial de las trampas de desigualdad que atezan el desarrollo de la región: la propia desigualdad, como señala Valdés (2017, p. 85), “ha generado unas élites extraordinariamente fuertes que se oponen a toda redistribución por la vía de los impuestos, y así se ha formado un equilibrio perverso que refuerza la desigualdad y la baja tributación progresiva”.²⁷ El poder persistente desde la Independencia hasta nuestros días de esa élite agro-mineral y financiera altamente cohesionada (Cypher, 2018; Palma, 2020b; Burchardt, Dietz y Warnecke-Berger, 2021) está en la base de la cultura del privilegio que se ha convertido en los últimos años en

²⁶ Como recuerdan Bárcena Ibarra y Prado (2016, p. 223), “el pacto fiscal no es un pacto más, sino el mecanismo a partir del cual los demás pactos se hacen financieramente viables” y “es una de las claves para construir una institucionalidad estatal más robusta y con mayor capacidad para incidir en la transformación de las estructuras sociales y productivas”.

²⁷ Las trampas de desigualdad se definen como “las diferencias persistentes de poder, riqueza y estatus entre grupos socio-económicos, que son sostenidas a lo largo del tiempo por medio de mecanismos e instituciones económicos, políticos y socio-culturales” (Bourginon, Ferreira y Walton 2007, p. 236).

el concepto estrella con el que la CEPAL ha recuperado su tradición de pensamiento propio.²⁸

En el desarrollo de este concepto por Hopenhayn (2022), la cultura del privilegio reúne los ingredientes propios de las instituciones imbéciles de Veblen: son costumbres y reglas informales profundamente arraigadas (la cultura del privilegio hace parte de “un sentido común de clase privilegiada” que se ha reinventado con la cultura neoliberal), son imaginarios impuestos por los intereses creados (“enclaves de poder fáctico” de oligarquías empresariales, financieras y mediáticas) que siguen lógicas de causación circular acumulativa o “círculo vicioso, entre cultura, instituciones y prácticas que consagran y reproducen las asimetrías propias de los privilegios”, y que conducen al estancamiento por bloqueo del cambio institucional (Hopenhayn, 2022, pp. 259, 265, 269).

Esa cultura se identifica con un imaginario heredado de la Colonia que “naturaliza las jerarquías sociales y las enormes asimetrías de acceso a los frutos del progreso, la deliberación política y los activos productivos” y que se ha perpetuado hasta la actualidad por medio de “estructuras e instituciones sociales” que reproducen las desigualdades (CEPAL, 2018, pp. 16, 30). Tal es el caso de la heterogeneidad estructural. Referida originalmente a las diferencias intersectoriales de productividad generadoras de ingresos laborales segmentados, una distribución concentrada del ingreso y patrones de consumo estratificados (Bárcena Ibarra y Prado, 2016), la heterogeneidad estructural “emerge de una combinación de accesos privilegiados a los recursos naturales y captura de rentas públicas o de cuasirrentas por parte de los agentes con mayor poder económico y político”, que la fiscalidad no logra corregir porque “la propia

²⁸ El primer documento de la CEPAL en utilizar la cultura del privilegio se debe a Prado (2014), quien se refirió con ello a la molestia causada por las políticas de igualdad “a aquellos que construyeron sus montañas patrimoniales a la sombra de los beneficios públicos y a los que constituyeron su identidad social en relación con una disonancia cognitiva que niega que la miseria de los demás sea moralmente inaceptable en sociedades civilizadas”.

cultura del privilegio sostiene un sistema con altas exenciones tributarias y bajo impuesto a la renta” (CEPAL, 2018, p. 31). Es decir, según el pensamiento de la CEPAL, sin tocar la generación del excedente será muy difícil desatascar el problema de la heterogeneidad estructural.²⁹ Pero entonces, ¿qué hacer ante esta especie de “ley de hierro’ de las oligarquías, según la cual instituciones que obstruyen el desarrollo tienden a reconstruirse”? (Palma, 2020b, p. 96).

Conclusión

Las recetas redistributivas que ahora se preconizan desde el entorno de la OCDE (Melguizo et al., 2017; Organización de Cooperación y Desarrollo Económico [OCDE] et al., 2019) son solo un intento – demasiado tardío y nada factible en las condiciones de fragilidad de la periferia – de trasladar la agenda de la socialdemocracia neoliberal europea para salvar el naufragio del “neoliberalismo senil” latinoamericano que “hace aguas por todos los lados” (Palma, 2020a, p. 990). Frente a ello conviene recordar la advertencia de Prebisch sobre la futilidad de establecer democracias redistributivas sin llevar a cabo transformaciones fundamentales en los procesos de acumulación y asignación del excedente en América Latina. Con su particular diplomacia por medio la terminología, el argentino habló de “una responsabilidad compartida” (Prebisch, 1978, p. 243) si lo que se pretendía lograr era una distribución más equitativa del ingreso que estabilizara socialmente los países para devolverlos a la democracia: la responsabilidad de los gobiernos de la periferia, que deberían optar por la vía políticamente más costosa (“comprimir la parte del excedente dedicada al consumo de los estratos

²⁹ “[...] la elevada desigualdad [...] se encuentra, en gran medida, asociada a la concentración de la propiedad de los recursos naturales, y es esta concentración la que hace difícil implementar procesos de cambio estructural que afecten de manera negativa a los intereses de los capitales asociados a este tipo de explotaciones, incluidas las reformas fiscales progresivas” (Bárcena Ibarra y Prado 2016, p. 174).

superiores”); y la responsabilidad de los centros, que requería cambios en los regímenes económicos internacionales para hacerlos “compatibles con la autonomía de desarrollo periférico” a fin de que la región fuera “superando la dependencia y abriendo paso a formas progresivas de interdependencia” (Prebisch, 1978, pp. 246, 250).

En el momento presente, las condiciones de posibilidad para la primera tarea parecen estar dadas a nivel interno (con el fin de la restauración conservadora gracias a los gobiernos progresistas de México, Argentina, Perú, Honduras, Chile, Colombia y Brasil), con algunos factores –como la nueva condicionalidad verde del crecimiento en el contexto de la Agenda 2030 y las urgencias presupuestarias provocadas por la pandemia de COVID-19– que podrían ayudar a crear un nuevo bloque de poder. Esta hipotética coalición de distribución formada por los partidarios del Estado desarrollista y los defensores de las alternativas al desarrollo debería propiciar una fiscalidad más diversificada en la línea defendida por la CEPAL (2021) para incentivar la conexión dinámica entre redistribución y crecimiento por medio del progreso tecnológico que la región lleva esperando desde las primeras propuestas reformistas del Manifiesto de América Latina hasta la llamada a “la eutanasia de la sociedad de consumo” defendida por Prebisch (1978, p. 209).

Sin embargo, las lecciones de la historia (la experiencia de la Alianza para el Progreso durante las dos presidencias demócratas de mayor proyección *liberal*) no dejan demasiado margen para el optimismo en el frente externo de la relación con los centros. En contraste con las reformas estructurales de la Alianza para el Progreso, la Alianza de las Democracias que propone ahora Estados Unidos, a través del “nuevo consenso de Washington” (Sullivan, 2023), esto es, la integración de la política doméstica de reindustrialización y la política exterior, aparentemente ofrece algo de margen a los países de América Latina para recuperar las políticas industriales del Estado desarrollista, por una cuestión de coherencia (resulta mucho más complicado para Washington predicar ahora lo contrario

de lo que se hace en casa con la vuelta a la política industrial de tintes neomercantilistas) y, además, supone un apoyo indirecto a las políticas de redistribución una vez que la Casa Blanca reconoce “el desafío de la desigualdad y su daño a la democracia” y condena como perjudiciales las políticas de recortes regresivos de impuestos y de gasto público (Sullivan, 2023). Sin embargo, *la moderna estrategia industrial americana* basada en la transición energética y la resiliencia y seguridad de las cadenas de aprovisionamiento (para ir cortando lazos con China) establece dos niveles muy bien definidos de división internacional del trabajo: los de los países de la UE, Canadá, Japón, Corea del Sur e India, “nuestros amigos a los que no se dejará atrás”, y el resto (donde se incluye América Latina) a los que será necesario aplicar la nueva doctrina de “moverse más allá de los tradicionales acuerdos comerciales hacia nuevas asociaciones económicas internacionales innovadoras”. Tal es el caso de la Asociación para la Prosperidad Económica de las Américas, que supuestamente recibirá inversiones público-privadas multimillonarias de la Partnership for Global Infrastructure and Investment (PGII) “en todo, desde las minas necesarias para propulsar vehículos eléctricos hasta los cables de telecomunicaciones submarinas” si los países de la región se alinean con Washington y dejan fuera las opciones de financiación de China (Sullivan, 2023).

Esta receta de promesas de inversión a cambio de condicionales de políticas que siempre han sido antidesarrollistas, es la misma que propone la UE con su nueva asociación estratégica reforzada con América Latina y el Caribe, con el anuncio de 45 mil millones de euros a través del Global Gateway (incluido en la PGII) de la Cumbre UE-CELAC de julio de 2023. Pero ni el documento de la nueva agenda (European Commission, 2023), ni en los resultados finales de la Cumbre, que tras seis años de retraso finalmente se celebró tras aceptar el fracaso del intento de cambio de régimen en Venezuela, permiten atisbar avances significativos en la relación birregional a favor de una relación comercial y financiera más justa y equilibrada que permita la diversificación de los países de

América Latina hacia sectores de mayor valor añadido. Pareciera que el único interés de Bruselas es que estos se incorporen al Club de las Materias Primas Críticas con el que la UE busca asegurar sus cadenas de aprovisionamiento para la transición energética y digital y disciplinar a socios comerciales por medio de un nuevo proteccionismo ambiental.

En definitiva, ni por parte del hegemón en decadencia ante el ascenso pacífico de China, ni de la cada vez más irrelevante UE cabe esperar nada del compromiso de los países del centro para reformar el orden internacional ampliando el espacio de políticas para el desarrollo de la periferia. En este sentido, América Latina debe apostar por el no alineamiento activo a fin de resguardar su espacio de políticas (Fortin, 2023) para el desarrollo aprovechando los intersticios que deja la competencia estratégica entre el bloque del Atlántico Norte y China, para fortalecer Estados desarrollistas que vayan reduciendo la heterogeneidad estructural como *causa causans* de la desigualdad social.

Bibliografía

Alianza para el Progreso [ALPRO] (1961-1962). Alianza para el Progreso. Documentos básicos. *Memoria Chilena*. <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-8789.html>

Astorga, Pablo (2016). The Haves and the Haves-Not in Latin America in the 20th Century. *Revista de Economía Mundial*, 43, 47-67.

Bárcena Ibarra, Alicia y Cimoli, Mario (2022). Repensar el desarrollo a partir de la igualdad. *El Trimestre Económico*, 89(353-351), 19-37.

Bárcena Ibarra, Alicia y Prado, Antonio (2016). *El imperativo de la igualdad. Por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Bazdresch, Carlos (1983). El pensamiento de Juan F. Noyola. *El Triestre Económico*, 50(198-2), 567-593.

Bértola, Luis, y Ocampo, José Antonio (2012). *The Economic Development of Latin America since Independence*. Oxford: Oxford University Press.

Bianchi, Carlos, Isabella, Fernando y Picasso, Santiago (2020). *La trampa de ingresos medios: nuevas exploraciones sobre sus determinantes*. Documento de Trabajo IECON-UDELAR, 18/2020. Montevideo: Udelar, FCEA, Iecon.

Bourgignon, François, Ferreira, Francisco H.G. y Walton, Michael (2007). Equity, efficiency and inequality traps: A research agenda. *Journal of Economic Inequality*, 5(3), 235-256.

Burchardt, Hans-Jurgen, Dietz, Kristina y Warnecke-Berger, Hannes (2021). Dependency, Rent, and the Failure of Neo-Extractivism. En Aldo Madariaga y Stefano Palestini (comps.), *Dependent Capitalisms in Contemporary Latin America and Europe* (pp. 207-229). Cham: Palgrave Macmillan.

Burchardt, Hans-Jurgen e Ikler, Jan (2023). Riqueza, élites, impuestos. Viejos desafíos para un nuevo “giro a la izquierda”. *Nueva Sociedad*, 303, 78-87.

Busso, Matías y Messina, Julián (2020a). Overview: Fractured Societies. En Matías Busso y Julián Messina (comps.), *The Inequality Crisis. Latin America and the Caribbean at the Crossroads* (pp. 1-14). Washington DC: Inter-American Development Bank.

Busso, Matías y Messina, Julián (2020b). Income Inequality: A Snapshot. En Matías Busso y Julián Messina (comps.), *The*

Inequality Crisis. Latin America and the Caribbean at the Crossroads (pp. 15-36). Washington DC: Inter-American Development Bank.

Cardoso, Fernando Henrique (1961). La distribución de la renta y el desarrollo económico. *Desarrollo Económico*, 1(1), 34-114.

Chancel, Lucas et al. (2021). *World Inequality Report 2022*. Paris: World Inequality Lab.

Chang, Ha-Joon (2020). Construir un multilateralismo favorable al desarrollo: hacia un “nuevo” nuevo orden económico internacional. *Revista de la CEPAL*, 138, 67-78.

Cimoli, Mario y Porcile, Gabriel (2016). Latin American structuralism: the co-evolution of technology, structural change and economic growth. En Erik S. Reinert, Jayati Gosh y Rainer Kattel (comps.), *Handbook of Alternative Theories of Economic Development* (pp. 228-239). Cheltenham: Edward Elgar.

Cimoli, Mario y Rovira, Sebastián (2008). Elites and Structural Inertia in Latin America: An Introductory Note on the Political Economy of Development. *Journal of Economic Issues*, 42(2), 327-347.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (1954). *La Cooperación Internacional en la política de desarrollo latinoamericana*. New York: Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (1961). *Desarrollo económico, planeamiento y Cooperación Internacional*. Santiago: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (1963). La distribución del ingreso en América Latina. *Comercio Exterior*, 13(9), 681-685.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (1964). *The economic development of Latin America in the post-war period*. New York: United Nations.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (1968). Income distribution in Latin America. *Economic Bulletin for Latin America*, 12(2), 38-60.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (1970). *La distribución del ingreso en América Latina*. New York: Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2016). *La matriz de la desigualdad social*. Santiago: Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2018). *La ineficiencia de la desigualdad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2020a). *Panorama social de América Latina y el Caribe, 2020*. Santiago: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2020b). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe, 2020*. Santiago: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2020c). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2020*. Santiago: CEPAL.

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

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

Cypher, James M. (2018) Interpreting Contemporary Latin America through the Hypotheses of Institutional Political Economy. *Journal of Economic Issues*, 52(4), 947-986.

De Ferranti, David et al. (2004). *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History*. Washington DC: The World Bank.

Domínguez, Rafael (2009). Desigualdad y bloqueo al desarrollo en América Latina. *Principios. Estudios de Economía Política*, 13, 5-32.

Domínguez, Rafael (2017). La Alianza para el Progreso. Aportes para una teoría crítica de la cooperación. En Rafael Domínguez y Gustavo Rodríguez Albor (comps.), *Historia de la Cooperación Internacional desde una perspectiva crítica* (pp. 105-161). Barranquilla: Editorial Uniautónoma.

Domínguez, Rafael (2020). Crisis orgánica, dependencia y neofascismo periférico en América Latina. Ensayo de presentación e interpretación. *Bajo el Volcán*, 2(3), 9-75.

Dugger, William M. (1998). Against Inequality. *Journal of Economic Issues*, 32(2), 287-303.

European Commission (2023). *Joint Communication to the European Parliament and the Council. A New Agenda for Relations between the EU and Latin America and the Caribbean*. Brussels, 7-06-2023 JOIN (2023) 17 final. Brussels: European Commission.

Fajardo, Margarita (2022). *The World That Latin America Created. The United Nations Economic Commission for Latin America in the Development Era*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Feder, Ernest (1965). La Alianza para el Progreso y la reforma agraria latinoamericana: “ayuda y autoayuda” en la política agrícola internacional. *El Trimestre Económico*, 32(127-3), 501-523.

Flehtner, Svenja y Panther, Stephan (2016). Economic inequality, political power and political decision-making. The case of the “middle-income trap”. En Sebastiano Fadda y Pasquale Tricido (comps.), *Varieties of Economic Inequality* (pp. 73-95). New York: Routledge.

Flores de la Peña, Horacio (1953). La mecánica de la inflación. *Investigación Económica*, 13(4), 461-468.

Flores de la Peña, Horacio y Ferrer, Aldo (1951). Salarios reales y desarrollo económico. *El Trimestre Económico*, 18(72-4), 617-628.

Fortin, Carlos (2023). Active Non-Alignment and Global Economic Governance: Trade and Investment. En Carlos Fortin, Jorge Heine y Carlos Ominami (comps.), *Latina American Foreign Policies in the New World Order. The Active Non-Alignment Option* (pp. 167-182). London: Anthem Press.

Furtado, Celso (1969). Desarrollo y estancamiento en América Latina: un enfoque estructuralista. *Investigación Económica*, 29(113), 43-73.

Germani, Guido (1968). Hacia una teoría del fascismo. Las interpretaciones cambiantes del totalitarismo. *Revista Mexicana de Sociología*, 30(1), 5-34.

Goldfajn, Ilan, Martínez, Lorena y Valdés, Rodrigo O. (2021). Washington Consensus in Latin America: From Raw Model to Straw Man. *Journal of Economic Perspectives*, 35(3), 109-132.

Graciarena, José (1963). Algunas consideraciones sobre dominación oligárquica y la Alianza para el Progreso. *Desarrollo Económico*, 2(4), 121-145.

Hopenhayn, Martín (2022). La cultura del privilegio y la igualdad de derechos: antípodas por resolver en las democracias latinoamericanas. *El Trimestre Económico*, 89(353-351), 257-275.

Horowitz, David (1964). The Alliance for Progress. *Socialist Register*, 1, 127-145.

Huberman, Leo y Sweezy, Paul M. (1961). The Kennedy Doctrine. *Monthly Review*, 13(2), 49-60.

Íñiguez, Alfredo (2015). Estado y tributos en América Latina. Avances y agendas pendientes. *Nueva Sociedad*, 257, 46-64.

Inter-American Development Bank [IDB] (1998). *Facing up to inequality in Latin America. Economic and social progress in Latin America. 1998-1999 Report*. New York: Johns Hopkins University Press.

Izquierdo, Alejandro y Pessino, Carola (2020). Limited Redistributions Through Fiscal Policies. En Matías Busso y Julián Messina (comps.), *The Inequality Crisis. Latin America and the Caribbean at the Crossroads* (pp. 279-310). Washington: Inter-American Development Bank.

Jiménez, Juan Pablo (2017). Equidad y sistema tributario en América Latina. *Nueva Sociedad*, 272, 51-67.

Kaldor, Nicholas (2021). El papel de la tributación en el desarrollo económico. *El Trimestre Económico*, 89(353-1), 1215-1244.

Kaplan, Marcos (1978). Estado, acumulación de capital y distribución del ingreso en la América Latina contemporánea. *Comercio Exterior*, 29(4), 433-442.

Krause, Walter (1963). La Alianza para el Progreso. *Journal of Inter-American Studies*, 5(1), 67-81.

Love, Joseph L. (2018). CEPAL, Economic Development and Inequality. *History of Political Economy*, 50(annual suppl.), 152-171.

Lozano, Claudio (2017). Sin impuestos no hay igualdad (Aunque a veces el progresismo lo olvide). *Nueva Sociedad*, 272, 68-76.

Martner, Ricardo (2017). Someter la evasión fiscal para reducir la desigualdad Agendas globales y locales. *Nueva Sociedad*, 272, 114-126.

Melguizo, Ángel et al. (2017). *No sympathy for the devil! Policy priorities to overcome the middle-income trap in Latin America*. OECD Development Centre Working Paper, 340. Paris: OECD Publishing.

Moscoso, Teodoro (1962). The Alliance for Progress. Its Program and Goals. USAID. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABL638.pdf

Murphy, Kevin M., Shleifer, Andrei y Vishny, Robert (1989). Income Distribution, Market Size, and Industrialization. *Quarterly Journal of Economics*, 104(3), 537-564.

Nohlen, Dieter y Sturm, Roland (1982). La heterogeneidad estructural como concepto básico en la teoría del desarrollo. *Revista de Estudios Políticos*, 28, 45-74.

Noyola, Juan F. (1956). El desarrollo económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos. *Investigación Económica*, 16(4), 603-648.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico [OCDE] et al. (2019). *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición*. París: OECD Publishing.

Palma, José Gabriel (2019a). Behind the Seven Veils of Inequality. What if it's all about the Struggle within just One Half of the Population over just One Half of the National Income? *Development and Change*, 50(1), 1133-1213.

Palma, José Gabriel (2020a). América Latina en su “Momento Grasciano”. Las limitaciones de una salida tipo “nueva socialdemocracia europea” a este impasse. *El Trimestre Económico*, 87(348-4), 985-1031.

Palma, José Gabriel (2020b). Por qué los ricos siempre siguen siendo ricos (pase lo que pase, cueste lo que cueste). *Revista de la CEPAL*, 132, 95-139.

Pérez Sáinz, Juan Pablo (2014). *El tercer momento rousseauiano de América Latina. Posneoliberalismo y desigualdades sociales. Working Paper*, 72. Berlin: International Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America.

Petras, James (1966). La “armonía de intereses”: ideología de las naciones dominantes. *Desarrollo Económico*, 6(22/23), 443-467.

Petras, James (1976). Aspectos de la formación de clases en la periferia: estructuras de poder y estrategias. *Problemas del Desarrollo*, 6(25), 33-60.

Pinto, Aníbal (1962). Notas sobre la distribución del ingreso y la estrategia de la redistribución. *El Trimestre Económico*, 29(115-3), 410-424.

Pinto, Aníbal y Di Filippo, Armando (1974). Notas sobre la estrategia de la distribución y la redistribución del ingreso en América Latina. *El Trimestre Económico*, 41(162-2), 357-375.

Prado, Antonio (2 de diciembre de 2014). América Latina entre la cultura de la igualdad y la del privilegio. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/articulos/2014-america-latina-entre-la-cultura-de-la-igualdad-y-del-privilegio>

Prebisch, Raúl (1952). El desarrollo económico de América Latina. *Comercio Exterior*, 2(10), 365-368.

Prebisch, Raúl (1961). La respuesta de América Latina a una nueva política de cooperación económica internacional. *Comercio Exterior*, 11(6), 412-415.

Prebisch, Raúl (1962). Aspectos económicos de la Alianza para el Progreso. *Comercio Exterior*, 12(7), 423-426.

Prebisch, Raúl (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Prebisch, Raúl (1978). Estructura socioeconómica y crisis del sistema. Reflexiones al cumplirse nuestros primeros treinta años. *Revista de la CEPAL*, 6, 167-263.

Prebisch, Raúl (1983). La crisis del capitalismo y la periferia. *Estudios Internacionales*, 16(62), 169-179.

Rubio, José Luis (1961). La Conferencia de Punta del Este. *Revista de Política Internacional*, 56, 131-137.

Salinas, Javier (1977). La estructura de la distribución del ingreso como obstáculo al desarrollo económico de América latina. *Revista de Economía Política*, 75, 83-134.

Strada, Julia et al. (2021). *Progresividad tributaria en América y Europa. Entre la crisis de 2008 y la pandemia de 2020*. Buenos Aires: CEPA y FES.

Sullivan, Jack (27 de abril de 2023). Remarks on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution. *The White House*. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/27/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-renewing-american-economic-leadership-at-the-brookings-institution/>

Sunkel, Osvaldo (1958). La inflación chilena: un enfoque heterodoxo. *El Trimestre Económico*, 25(100-104), 570-599.

Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro (1970). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Ciudad de México: Siglo XXI editores.

The Economist (1963). Dificultades políticas ante la Alianza para el Progreso. *Comercio Exterior*, 13(1), 30-31.

Unión Panamericana (1967). *Alianza para el Progreso. Documentos oficiales emanados de la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social*. Washington DC: Secretaría General de la OEA.

Valdés, María Fernanda (2017). ¿Dónde estamos? Desigualdad y reformas tributarias en América Latina. *Nueva Sociedad*, 272, 77-89.

Veblen, Thorstein B. (1914). *The instinct of workmanship, and the state of industrial arts*. New York: The MacMillan Company.

Vernengo, Matías (2018) ¿La “trampa del ingreso medio” o el retorno de la hegemonía estadounidense? *Coyuntura y Desarrollo*, 385, 171-178.

Vuskovic, Pedro (1993). *Pobreza y desigualdad en América Latina*. Ciudad de México: UNAM.

Amenazas redistributivas, modelos de desarrollo y tributación en América Latina

Gabriel Ondetti

■ Doi: 10.54871/ca24pt89

Tradicionalmente América Latina ha sido vista como una región que padece de un nivel de tributación inusualmente bajo o insuficiente (Gómez Sabaini, 2006, pp. 43 y 46). Dicha perspectiva es cuestionable por dos motivos. Primero, en la mayoría de los países latinoamericanos los ingresos del estado han crecido en las últimas décadas en relación con el producto interno bruto (PIB), aumentando significativamente la carga tributaria promedio.¹ Segundo, dicha generalización oculta las enormes diferencias que existen en la región. Si bien países como Guatemala, México, Panamá y Paraguay tienen efectivamente una carga tributaria muy baja según estándares globales, claramente esto no es el caso de otros, como Argentina, Bolivia, Brasil y Uruguay.

Este capítulo presenta una explicación política de la variación de la carga tributaria en América Latina que enfatiza el impacto duradero del conflicto redistributivo. Sostiene que episodios de importantes reformas redistributivas, especialmente aquellos que

¹ La carga tributaria promedio en América Latina aumentó del 13,8 % del PIB en 1990 al 16,5 % en 2000 y al 20,9 % en 2019 (OECD Global Revenue Statistics).

involucraron serias amenazas a la propiedad privada, han influido indirectamente en la tributación al fortalecer fuerzas ideológicamente opuestas a la intervención estatal en la economía. Como resultado, los países donde ocurrieron tales episodios tienden a adoptar modelos de desarrollo más liberales, que incluyen no solo impuestos más bajos, sino también un menor gasto, un comercio más libre y un papel más limitado para las empresas públicas. En cambio, los países que no han experimentado un episodio redistributivo importante tienen, *ceteris paribus*, más probabilidades de tener sectores públicos grandes e intervencionistas.

Dicho argumento se ilustra mediante una comparación entre Brasil y Chile. A finales de los años sesenta y principios de los años setenta, ambos países tenían cargas tributarias de aproximadamente el 25 % del PIB. Hoy, sin embargo, la carga tributaria de Brasil, de alrededor del 33 % del PIB, es aproximadamente 50 % más alta que la de Chile. La razón clave detrás de esta divergencia es que las reformas redistributivas emprendidas por el gobierno de la Unidad Popular de Chile (1970-1973) pusieron en marcha una reacción antiestatista que resultó en un cambio duradero en el modelo de desarrollo hacia un sector público más pequeño y menos intervencionista. Mientras tanto, en Brasil, la ausencia de reformas similares significó que tal reacción nunca surgió, y el sector público continuó expandiéndose en las décadas siguientes.

Estas ideas se desarrollan en tres secciones. La primera describe las explicaciones existentes de la variación en la carga tributaria y desarrolla la alternativa esbozada anteriormente. La segunda compara los casos de Chile y Brasil. Finalmente, la tercera concluye resumiendo el argumento y reflexionando sobre sus implicaciones políticas.

Explicando la variación de la carga tributaria en América Latina

Como indica la tabla 9.1, las cargas tributarias latinoamericanas contemporáneas varían mucho. Los países con las cargas más elevadas tienen ingresos que, con relación al PIB, son más del doble de los ingresos de los países con las cargas más bajas. Esta diferencia excede la diferencia correspondiente entre los países industrializados avanzados.²

Tabla 9.1. Cargas tributarias promedio en América Latina, 2015-2019

País	Ingresos Tributarios/PIB
Brasil	32,5
Argentina	29,9
Uruguay	28,5
Bolivia	26,6
Nicaragua	23,7
Costa Rica	23,2
Honduras	22,2
El Salvador	20,7
Chile	20,5
Ecuador	20,4
Colombia	19,4
Perú	16,4
México	16,3
Panamá	14,9
Paraguay	13,8
República Dominicana	13,2
Guatemala	13,1

Fuente: OECD Global Revenue Statistics.

² Incluso el país con la carga tributaria promedio más ligera en 2015-2019, Irlanda, tenía una carga tributaria más de la mitad que la del país con la carga más pesada, Dinamarca (OECD Global Revenue Statistics).

Existe una extensa literatura sobre la tributación que ofrece varias explicaciones potenciales de esta variación.³ La más aceptada es que la tributación crece en la medida que aumenta el desarrollo económico. Otras variables socioeconómicas que se consideran importantes incluyen la apertura comercial, la educación, y la dependencia de los sectores extractivos o de productos básicos (incluidos la agricultura, la minería y los hidrocarburos). Las primeras dos son vistas como favoreciendo una mayor tributación, mientras que la última es vista como impidiéndola.⁴ La literatura también contempla variables políticas, como el tipo de régimen, el federalismo, la ideología del gobierno y la calidad de la gobernanza. En términos generales, los estudios en este área tienden a asociar la democracia, el gobierno centralizado, los gobiernos de izquierda y la gobernanza de alta calidad con niveles más altos de tributación.

Los pocos trabajos que buscan explicar la variación de la carga tributaria específicamente en América Latina consistentemente respaldan la importancia de variables económicas, especialmente el nivel de desarrollo y la dependencia de la extracción de recursos naturales (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007; Martín-Mayoral y Uribe, 2010; Patrucchi y Grottola, 2011; Rossignolo, 2017). También hay cierta evidencia que la apertura comercial (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007) y la educación (Rossignolo, 2017) son importantes. Las variables políticas no se han testado con tanta frecuencia, pero Martín-Mayoral y Uribe (2010) y Stein y Caro (2013) hallan evidencia a favor del régimen político y la ideología del gobierno, respectivamente.

³ Castañeda Rodríguez (2018) ofrece una visión general de esta literatura.

⁴ En general, la agricultura, la minería y los hidrocarburos son percibidos por los estudiosos como impidiendo la tributación, pero por razones distintas. En lo que respecta a la agricultura, el problema radica en la dispersión geográfica y, frecuentemente, la pequeña escala de los productores privados, lo que dificulta la recaudación de impuestos. En lo que respecta a la minería y los hidrocarburos, la cuestión es que el estado muchas veces es propietario directo de estos sectores y, por tanto, los explota fiscalmente a través de instrumentos no tributarios.

Casi toda la investigación en esta área se basa en métodos estadísticos con grandes muestras. Una excepción es el estudio comparativo de Schneider (2012) sobre los cambios en los sistemas tributarios centroamericanos durante las décadas del noventa y dos mil. Quizás porque utiliza la inducción cualitativa para investigar en profundidad los casos, el trabajo de Schneider también identifica variables ignoradas por otros estudios. Schneider sostiene que el crecimiento de la carga tributaria en esta región ha sido influenciado por la cohesión y el dominio de las élites empresariales emergentes con una fuerte inserción en la economía global. Cuando esos grupos están unidos y son poderosos, patrocinan proyectos de *construcción del Estado* que aumentan los ingresos.

Este capítulo, que también utiliza una comparación cualitativa, coincide con el énfasis de Schneider en la cohesión de las élites, pero ofrece una explicación diferente de su importancia. Sostiene que, si bien la cohesión puede ayudar a incrementar los impuestos en el corto plazo, en el largo plazo favorece una imposición más ligera porque las ideas que unifican a las élites en el contexto latinoamericano tienden a implicar una oposición a la intervención económica estatal. Además, destaca que la cohesión de las élites es influida por episodios de reformas redistributivas importantes. La expropiación a gran escala de activos privados, como tierras, minas y fábricas, es especialmente poderosa ya que las preocupaciones sobre la propiedad trascienden divisiones sectoriales e involucran no solo ganancias sino también identidad y estatus social. Mientras que no destruyan completamente el sector privado (algo que ha ocurrido solamente en Cuba) tales eventos engendran desconfianza de las élites hacia la intervención estatal y recursos organizativos, como asociaciones empresariales y partidos de derecha, para resistirla. Además, cuando esos actores son fuertes, su ideología antiestatista influye en las políticas públicas y tiende a impulsar al modelo general de desarrollo, incluida la tributación, en una dirección liberal. El resultado es un sector público que, *ceteris*

paribus, es más pequeño y (debido principalmente a un menor gasto social) menos redistributivo.

En otras palabras, utilizando la terminología expuesta en la introducción de este volumen, la ocurrencia de amenazas serias a la propiedad privada favorece el surgimiento de un modelo de desarrollo basado en la neutralidad asignativa, mientras que su no ocurrencia favorece políticas de reasignación. La tributación tiende a ser más alta en el segundo escenario porque hay menos barreras políticas a la expansión de la intervención estatal en general. En consecuencia, en América Latina los altos impuestos tienden a ir de la mano con la protección comercial, la regulación del mercado, la prestación de servicios sociales y otras características de un modelo de desarrollo relativamente estatista y reasignador.

Aunque las oleadas reformistas que las impulsan suelen durar solo unos pocos años, sus efectos antiestatistas pueden perdurar por décadas. Esto porque la intensidad de dichas luchas imprime en las organizaciones políticas formas de ver el mundo que se vuelven esenciales para su identidad y, por lo tanto, altamente resistentes al cambio (Stinchcombe, 1965; Pierson, 2000; Levitsky et al., 2016). Los actores que luchan contra la expropiación y otras *agresiones* estatistas adquieren prestigio social y un sentido de propósito asociado con esa lucha. Además, en la medida en que las reacciones antiestatistas influyen en las políticas públicas, tienden a debilitar a los actores con preferencias estatistas (por ejemplo, las industrias sensibles a las importaciones) y, al mismo tiempo, a aumentar sus propios recursos económicos y políticos.

Los efectos de los grandes episodios redistributivos en la cohesión de las élites pueden apreciarse al comparar los países latinoamericanos que los han experimentado con los que no los han experimentado. Las asociaciones multisectoriales, que unen a empresas de todos los sectores de la economía, son más comunes en países donde el sector privado ha enfrentado importantes amenazas redistributivas (Durand y Silva, 1998, pp. 5-10; Ondetti, 2021, cap. 2). Existe una correlación particularmente fuerte entre dicho

tipo de organización y la ocurrencia en el pasado de reformas agrarias de gran escala basadas en la expropiación de tierras privadas (Ondetti, 2023, p. 180). Los países que experimentaron una reforma de este tipo, entre ellos Chile, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú, tienden a tener una fuerte asociación empresarial multisectorial, mientras que los que no experimentaron este tipo de reforma, entre ellos Argentina, Brasil, República Dominicana, Ecuador, Paraguay y Uruguay, generalmente tienen un sector privado más políticamente fragmentado (Durand y Silva, 1998; Schneider, 2004; Albertus, 2015). De manera similar, los países con los partidos de derecha programáticos más fuertes, especialmente Chile, El Salvador y México (Luna y Rovira Kaltwasser, 2014, p. 14) también están entre los que experimentaron importantes reformas a la propiedad privada.

Estos actores pueden constituirse en fuerzas poderosas a favor de un modelo de desarrollo orientado al mercado. Por ejemplo, las asociaciones empresariales en Chile, El Salvador, Guatemala, México y Perú han sido vistas como obstáculos importantes a la intervención y la redistribución (Sánchez, 2008; Fairfield, 2015; Durand, 2016; Bril-Mascarenhas y Madariaga, 2019; Ondetti, 2021). Ellas han luchado contra iniciativas tributarias y de aumento del gasto, han abogado por la privatización, han apoyado los acuerdos de libre comercio y se han opuesto a la regulación del mercado. Además, han transmitido una imagen del estado como irremediablemente ineficiente, uniendo fuerzas con centros de pensamiento bien financiados como Libertad y Desarrollo de Chile (Fairfield, 2015, p. 76), el Fondo Salvadoreño para el Desarrollo Económico y Social de El Salvador (Bull y Aguilar Støen, 2019, p. 126) y el Instituto Peruano de Economía (Durand, 2016).

Los partidos deben tener más matices a la hora de respaldar el liberalismo económico, por temor de alienar a los votantes que no pertenecen a la élite. Sin embargo, los partidos de derecha como la Unión Demócrata Independiente (UDI) de Chile, la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) de El Salvador y el Partido Acción

Nacional (PAN) de México, han sido fuertes baluartes de la formulación de políticas promercado. En ocasiones, estos partidos pueden respaldar programas con efectos de reducción de la pobreza, como las transferencias monetarias condicionadas, pero generalmente gastan menos en ellos que los partidos de izquierda y, al mismo tiempo, renuncian a políticas que son más costosas o tienen impactos estructurales más profundos (Borges, 2018; Ondetti, 2021, pp. 93 y 144).

Desde luego, la existencia de organizaciones fuertes dedicadas a combatir la intervención estatal no garantiza por sí sola un sector público pequeño, ni su ausencia conduce necesariamente a uno grande e intervencionista. Por ejemplo, Bolivia, que tiene una organización empresarial relativamente fuerte (Fairfield, 2015, pp. 225-230), además de haber tenido una sólida derecha partidaria hasta principios de los años 2000, tiene impuestos y gastos que son relativamente altos por un país pobre. Al mismo tiempo, la República Dominicana, que carece de una organización empresarial fuerte y de partidos de derecha programáticos, tiene un sector público mucho más pequeño. La razón tras estas aparentes contradicciones es la influencia de otras variables, especialmente la organización popular y la fuerza electoral de la izquierda. En Bolivia, una fuerte organización popular y el consiguiente éxito del Movimiento al Socialismo (MAS) en las urnas han inclinado el equilibrio de poder a favor del estatismo. En la República Dominicana, por el contrario, la inmigración haitiana, los ingresos por remesas y la *opción de salida* de la inmigración a Estados Unidos han debilitado la organización de los trabajadores y la izquierda, atenuando la presión a favor de la intervención estatal (Ondetti, 2012).

En otras palabras, el impacto político a largo plazo de las reformas redistributivas es solo una de las influencias sobre la magnitud de la carga tributaria en América Latina. Sin embargo, como sugiere este capítulo, es importante y puede arrojar luz sobre las diferencias en el nivel impositivo y el modelo general de desarrollo en la región.

Para concluir esta discusión teórica, vale la pena abordar brevemente las cuestiones de desigualdad y redistribución, que son de central importancia para este volumen. Los países latinoamericanos donde la falta de un fuerte bloque político antiestatista ha facilitado el surgimiento de un modelo de desarrollo intervencionista y una alta carga tributaria no necesariamente cuentan con estructuras tributarias progresivas. De hecho, como es también el caso de países de la OCDE (Beramendi y Rueda, 2007), los países con cargas tributarias más elevadas tienden a depender proporcionalmente más de gravámenes neutrales o regresivos, como los impuestos al consumo y a la nómina, que los países con cargas bajas y niveles de desarrollo similares (Ondetti, 2021, pp. 18-19).⁵ Por ejemplo, Argentina y Uruguay tienen cargas tributarias mucho más altas que Chile y México (ver tabla 9.1), pero estos dos últimos países obtienen una proporción mayor de sus ingresos de impuestos progresivos, especialmente impuestos sobre la renta.⁶ Este patrón probablemente sea una función de los impedimentos estructurales a la imposición de tributos a las élites económicas, incluyendo la amenaza de desinversión y fuga de capitales, los cuales obstaculizan el desarrollo de sistemas tributarios que al mismo tiempo recaudan muchos ingresos y lo hacen de manera progresiva (Ondetti, 2021, p. 19). Sin embargo, el mayor volumen de gasto social en los países con impuestos más altos, algunos de los cuales son bastante progresivos (por ejemplo, transferencias monetarias condicionadas y pensiones no contributivas), parece favorecer una mayor redistribución en términos globales. Esta afirmación está respaldada por estudios que muestran que los sistemas fiscales de Argentina, Brasil y Uruguay, los tres países con la carga tributaria más alta de la región,

⁵ Los impuestos al comercio internacional también tienden a contribuir con una mayor proporción de los ingresos en los países con impuestos elevados, pero incluso en esos países (la excepción más clara es Argentina) no suelen ser una fuente importante de ingresos.

⁶ En 2018-2019, los impuestos sobre la renta contribuyeron con el 44,0 % de los ingresos tributarios en México, el 34,8 % en Chile, el 26,2 % en Uruguay y el 18,0 % en Argentina (OECD Global Revenue Statistics).

también son los que más reducen la desigualdad de ingresos (Hanni, Martner y Podestá, 2015, p. 13; Lustig, 2017, pp. 520-521).

Análisis comparativo de Brasil y Chile

Esta sección ilustra la teoría esbozada en la sección anterior mediante una comparación entre Brasil y Chile. Estos países ofrecen un contraste útil por dos razones. En primer lugar, gran parte de los estudios sugieren que Chile debería tener un nivel de tributación más alto. Como indica la tabla 9.2, Chile es más rico, menos dependiente de la agricultura, más abierto al comercio, más centralizado fiscalmente y obtiene puntajes más altos en índices de democracia y gobernabilidad. Sin embargo, la carga tributaria de Brasil es 60 % más alta que la de Chile (ver tabla 9.1). Esta brecha se mantiene aun cuando se contabilizan los ingresos no-tributarios de los recursos naturales. La extracción de recursos minerales desempeña un papel más importante en la economía de Chile, principalmente debido a la industria del cobre. Sin embargo, dado que la mayor parte de la producción de cobre proviene de empresas privadas, los ingresos fiscales que fluyen de este sector son principalmente ingresos tributarios (Ondetti, 2021, p. 66). Por lo tanto, la selección de casos elimina varias de las principales explicaciones del nivel de tributación, lo que sugiere que una variable menos conocida está detrás de la varianza observada.

Tabla 9.2. Brasil vs. Chile: variables independientes claves, 2015-2019

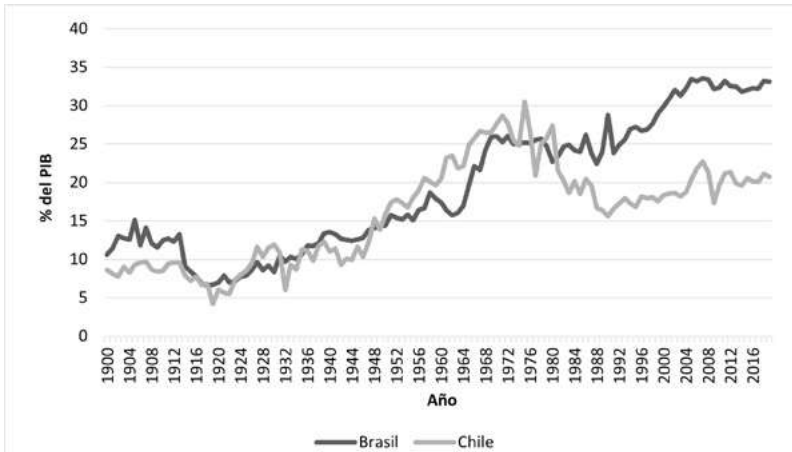
País	PIB per cápita	PIB Agrícola/ PIB Total (%)	Comercio Internacional/ PIB (%)	Ingresos Tributarios del Gobierno Central/ Ingresos Tributarios Totales (%)	Democracia (10 = Más democrático)	*Gobernanza (2.5 = mejor gobernanza)	Ingresos no-tributarios/ PIB (%)
Brasil	8.697	4,8	27,7	69,6	8	-0,3	0,8
Chile	14.523	3,8	56,7	92,2	10	1,1	0,4

* Promedio de los indicadores de corrupción, estado de derecho y eficacia gubernamental del Banco Mundial.

Fuentes: OECD Global Revenue Statistics; Polity V; World Bank Open Data; World Bank Worldwide Governance Indicators.

En segundo lugar, durante las décadas inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial, Brasil y Chile tenían cargas tributarias y modelos de desarrollo económico similares. Con una protección comercial sustancial, un amplio sector empresarial público y poderosos bancos estatales de desarrollo, ambos países eran claros ejemplos de la estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones entonces de moda en América Latina, (Etchemendy, 2011, p. 295). Ambos países tenían ingresos tributarios superiores al 25 % del PIB (el nivel más alto de América Latina) y los de Chile eran algo más altos que los de Brasil (Ondetti, 2021, p. 100). Sin embargo, como indica el gráfico 9.1, durante la década del ochenta la carga tributaria de Brasil llegó a superar a la de Chile por un margen sustancial. En la década del noventa y principios del dos mil, esa diferencia siguió creciendo, hasta convertirse en la enorme brecha que se evidencia hoy.

Gráfico 9.1. Trayectoria histórica de la carga tributaria, Brasil y Chile, 1900-2019



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Banco Mundial, 1961; 1966; 1970; 1984; Braun-Llona et al., 1998.

Naturalmente, esta trayectoria plantea la pregunta de por qué los dos países divergieron. El argumento que se desarrolla en este capítulo es que esa divergencia ocurrió porque Chile adoptó importantes reformas redistributivas, mientras que Brasil no. La ola de reformas de principios de la década del setenta en Chile puso en marcha una reacción conservadora que impulsó un giro dramático hacia políticas económicas liberales y dio origen con el tiempo a poderosos actores antiestatistas capaces de defender a esas políticas en el largo plazo. En Brasil, por el contrario, la falta de cualquier instancia análoga de amenaza redistributiva, ya sea durante este período o después, significó que tales actores no lograron desarrollarse. Las empresas siguieron políticamente fragmentadas e incluso los partidos más conservadores en general se han centrado más en el clientelismo que en la reformas del mercado. En consecuencia, si bien Brasil adoptó ciertas reformas liberalizadoras en los años noventa, en gran medida ha continuado su trayectoria

estadista y de altos impuestos. El camino seguido por cada país se examina con mayor profundidad a continuación.

Reforma, contrarreforma y liberalismo duradero en Chile

Antes de mediados de la década del setenta, aparte de Cuba, Chile tenía el estado más intervencionista de América Latina (Valenzuela, 1978, p. 13). La industria estaba protegida por altas barreras arancelarias y el estado promovía agresivamente la inversión a través de la Corporación de Promoción de la Producción (CORFO), institución que disponía de vastos recursos. Chile también tenía un estado de bienestar excepcionalmente grande, con gastos sociales similares al promedio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en relación con el PIB (Arellano, 1985, p. 397). En términos de ingresos y gastos, su sistema de seguridad social solo rivalizaba en América Latina con el de Uruguay. La carga tributaria de Chile a principios de la década del setenta promediaba alrededor del 27 % del PIB y los ingresos tributarios se complementaban con flujos no tributarios de la industria del cobre, que fue nacionalizada en 1970 (Ondetti, 2021, p. 70).

Hoy, sin embargo, la situación es diferente. El PIB real per cápita de Chile es tres veces mayor que a principios de los años setenta, pero su carga tributaria es aproximadamente un 25 % menor. A pesar de ser uno de los países más ricos de América Latina, se encuentra en el medio del grupo con respecto a la tributación (ver Tabla 9.1). El gasto social chileno sigue siendo sustancial según los estándares regionales, pero va a la zaga del de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y Uruguay en términos de PIB (OECD Global Revenue Statistics; Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2021, pp. 186-187). En parte, esto se debe a que su sistema de pensiones ahora consiste esencialmente en cuentas individuales administradas por inversionistas privados, en lugar del sector público. Chile también es liberal en otros aspectos. La protección comercial es baja, los mercados laborales son flexibles, las

empresas estatales desempeñan un papel modesto en la economía en general y CORFO es una sombra de lo que era antes. Los índices de facilidad de hacer negocios ubican consistentemente a Chile en la cima de la región.⁷

Durante las últimas dos décadas, los programas específicos contra la pobreza han ayudado a atenuar gradualmente la desigualdad de ingresos, que se había disparado durante el régimen militar. También pueden haber contribuido los modestos avances en la progresividad fiscal. Sin embargo, los estudios comparativos más detallados de incidencia fiscal en América Latina sugieren que su sistema reduce la desigualdad del ingreso menos que los de Argentina, Uruguay y Brasil, esencialmente debido al menor volumen de recursos fiscales involucrados (Hanni, Martner y Podestá, 2015, p. 13; Lustig, 2017, pp. 520-521).⁸

Desde el masivo ciclo de protesta estudiantil de 2011, las presiones políticas a favor de darle al estado un papel más activo se han intensificado, especialmente en lo que respecta a la educación y la protección social. Sin embargo, el intento en 2021-2022 de redactar una nueva constitución progresista, para reemplazar el texto elaborado por el régimen militar de 1973-1990, acabó en fracaso, y los elementos centrales del sistema de libre mercado establecido bajo ese régimen han sobrevivido en gran medida intactos (Madariaga, 2020).

El duradero giro hacia el liberalismo económico en Chile puede entenderse como una reacción a profundas reformas redistributivas, especialmente las implementadas durante el gobierno del presidente Salvador Allende (1970-1973), quien encabezó una coalición de partidos de izquierda y centro izquierda conocida como Unidad

⁷ Ver el Ease of Doing Business Index del Banco Mundial (<https://www.doingbusiness.org/en/rankings>) y el Economic Freedom Index de la Heritage Foundation. <https://www.heritage.org/index/>

⁸ La estructura tributaria de Chile es más progresiva que la de Brasil en términos de la proporción de ingresos recaudados a través de impuestos a la renta y a la propiedad. Sin embargo, su efecto redistributivo se ve atenuado por la menor cantidad de ingresos que recauda, lo que limita el gasto social.

Popular o UP. En el corto plazo, dicha ola de reformas impulsó un proceso radical de reestructuración orientado al mercado tras el golpe de estado que destituyó a Allende de su cargo. A más largo plazo, ayudó a provocar el surgimiento de un bloque político antiestatista capaz de defender eficazmente el statu quo político a pesar del retorno a la democracia en 1990.

Por aproximadamente tres décadas después del inicio de la estrategia de sustitución de importaciones a fines de la década del treinta, la intervención estatal en la economía de Chile se expandió con una resistencia limitada (Kurtz, 2013, p. 146). El sector privado estaba políticamente fragmentado y enfocado en presionar a las agencias estatales para obtener ventajas particularistas. Desde mediados de la década del treinta, existía una organización multi-sectorial, la Confederación de Producción y Comercio (CPC), pero dicha organización era eclipsada por organizaciones sectoriales como la Sociedad de Promoción Industrial (SOFOFA), que representaba a los empresarios de la manufactura (Schneider, 2004). Las divisiones sectoriales también se expresaban en las lealtades partidistas: la agricultura era más cercana al Partido Conservador y la manufactura y las finanzas al Partido Liberal (Stallings, 1978, p. 41). Jorge Alessandri, que contaba con el apoyo de ambos partidos de derecha, llegó a la presidencia en 1958 prometiendo limitar la intervención estatal. Sin embargo, el apoyo social a este proyecto fue superficial y Alessandri logró pocos cambios sustanciales (Stallings, 1978, p. 90).

La movilización contra la intervención estatal se intensificó a partir de finales de los años sesenta. La razón principal fue la adopción de políticas que amenazaban los derechos de propiedad de las élites. Ello se inició bajo la reforma agraria del presidente Eduardo Frei Montalva (1965-1970), del Partido Demócrata Cristiano (PDC), pero se aceleró durante el gobierno de Allende, con la eliminación total de las grandes propiedades territoriales y la expropiación de docenas de empresas no agrícolas, lo que aumentó sustancialmente el control estatal de los activos productivos (Stallings, 1978,

pp. 156-157). Estas políticas, combinadas con la retórica socialista del gobierno, provocaron un creciente movimiento de oposición que buscó desestabilizar al gobierno. Frente a una amenaza existencial, las empresas se unificaron cada vez más y la CPC asumió un papel destacado en la crítica al gobierno (Campero, 1984, pp. 62-88; Schneider, 2004, pp. 162-163). Los líderes empresariales también forjaron vínculos con otros actores de la oposición, incluido un movimiento social conservador católico de base estudiantil conocido como gremialismo; una red de economistas de libre mercado que más tarde serían conocidos como los Chicago Boys debido a sus vínculos con la Universidad de Chicago; el grupo neofascista Patria y Libertad; y, eventualmente, las fuerzas armadas (Pollack, 1999).

Con el apoyo del gobierno estadounidense, esta coalición logró, en medio de una profunda crisis económica, el derrocamiento de Allende en septiembre de 1973. El régimen militar resultante, dirigido por el general Augusto Pinochet, se centró inicialmente en objetivos inmediatos, incluida la estabilización macroeconómica y la devolución de muchas de las propiedades expropiadas a sus antiguos propietarios. Sin embargo, a mediados de 1975, Pinochet puso en marcha un importante programa de reforma estructural, que incluía la liberalización comercial, la desregulación financiera y la privatización de empresas estatales. Posteriormente, la liberalización se extendió a otras áreas, incluidas la regulación del mercado laboral, las pensiones y la educación. Ante un gran déficit fiscal, el régimen inicialmente no redujo los impuestos, pero en la década del ochenta la carga fiscal cayó precipitadamente debido a los efectos combinados de la reforma de las pensiones (que redirigió las contribuciones a fondos privados), la reforma del impuesto sobre la renta y la reducción de la tasa del impuesto al valor agregado (Ondetti, 2021, pp. 80-84). En 1990, cuando líderes democráticamente elegidos retomaron el poder, los ingresos tributarios representaban solo alrededor del 15 % del PIB (ver gráfico 9.1).

La revolución de libre mercado de Pinochet reflejó el clima político e ideológico generado por la movilización contra las reformas

de Allende. La liberalización radical impulsada por Pinochet se vio favorecida por un intenso rechazo al estatismo agresivo del gobierno anterior, al menos entre las élites empresariales y parte de la clase media. El liberalismo fundamentalista de los Chicago Boys, que anteriormente había sido una fuerza marginal en una sociedad ampliamente comprometida con un modelo económico estatista, ganó una aceptación más amplia (Valdés, 1995, p. 245). De hecho, los Chicago Boys se convertirían en los arquitectos de las políticas del nuevo régimen. Después del golpe, incluso los defensores de un simple retorno al desarrollismo anterior a Allende “no tenían aliados en el gobierno y muy pocos fuera de él” (Silva, 1996, p. 89). El rechazo a las políticas de Allende otorgó a los líderes del régimen un mandato para llevar a cabo sus reformas con poca interferencia de los sectores afectados. Además, el retorno del crecimiento económico sostenido a finales de los años setenta les dio capital político adicional, que invirtieron tanto en reformas adicionales como en una nueva constitución, ratificada en 1980, destinada a afianzar el nuevo modelo de desarrollo.

Con el tiempo, el apoyo al régimen autoritario de Chile disminuyó. Un referéndum de 1988 produjo un rechazo claro (aunque no abrumador) a la continuidad del gobierno de Pinochet. Al año siguiente se celebraron elecciones que resultaron en la victoria de la Concertación, una coalición de partidos centristas y de izquierda moderada anclada por el PDC y el Partido Socialista. La Concertación también ganaría las próximas tres elecciones presidenciales. Desde 2010, coaliciones de centroizquierda y de derecha se han alternado en el poder. Este período también ha traído un aumento importante de protesta social destinada a revertir el legado político de Pinochet.

Si bien se han implementado algunos cambios significativos, el modelo de desarrollo liberal ha demostrado ser resistente (Mada-riaga, 2020). La economía chilena sigue estando entre las menos estatistas de América Latina. ¿Cómo podemos explicar esta resiliencia? Hay más de una respuesta a esta pregunta. Sin duda, un

crecimiento económico sólido ha contribuido a ello, al igual que el declive de sectores que florecieron bajo el modelo de sustitución de importaciones. Además, la Constitución de 1980 estableció obstáculos institucionales al cambio, incluido un conjunto de senadores *designados* elegidos por actores estatales en lugar de por el voto popular. Sin embargo, al menos igual de cruciales han sido los impactos ideológicos y organizativos de la lucha contra las reformas del gobierno de la UP, que dieron lugar a una coalición antiestatista de base amplia y con la determinación y cohesión necesarias para impedir desviaciones del statu quo.

El sector privado de Chile se vio transformado por la lucha contra la UP. Las políticas del gobierno que amenazaron sus intereses más vitales fomentaron una desconfianza generalizada del empresariado ante la intervención estatal y erosionaron divisiones previas, forjando una conciencia de clase y una capacidad de acción colectiva muy fuerte (Campero, 1984; Silva, 1996). Esta transformación se reflejó en el surgimiento de la CPC, que anteriormente había sido eclipsada por grupos sectoriales, como portavoz del sector privado de Chile. Su papel central fue aceptado tanto por el régimen militar como por los gobiernos posteriores. Hoy en día, la CPC es visto como una de las asociaciones empresariales más fuertes de América Latina, debido en gran medida al compromiso compartido del sector privado de resistir el estatismo (Fairfield, 2015, pp. 73-75; Bril-Mascarenhas y Madariaga, 2019, p. 11; Ondetti, 2023, p. 159).

El trauma de los años anteriores al golpe también contribuyó al surgimiento de partidos fuertes comprometidos con ideas antiestatistas. Estas organizaciones no surgieron inmediatamente después del golpe porque no había elecciones. Sin embargo, a medida que aumentaron las presiones democráticas a principios de la década del ochenta, los conservadores actuaron para crear entidades capaces de defender sus puntos de vista en un entorno más competitivo. De este proceso surgió la Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN), partidos que han anclado una coalición derechista que ha capturado la presidencia dos veces y

ha promediado aproximadamente el 40 % de los votos legislativos (Ondetti, 2021, p. 88).⁹ La UDI, fundada por gremialistas que lucharon contra Allende y sirvieron al régimen militar, tiene un compromiso particularmente fuerte con la preservación del legado de Pinochet, pero ambos partidos son liberales en temas económicos. Aunque formalmente independientes de las organizaciones empresariales, la UDI y RN tienen fuertes vínculos informales con ellas y reciben abundante financiamiento del sector privado (Agostini, 2012, pp. 17-18).

Este mismo período de transición democrática dio lugar también a una serie de centros de pensamiento orientados al mercado, algunos de los cuales se encuentran entre los más prestigiosos de América Latina, incluido el Centro de Estudios Públicos y Libertad y Desarrollo. Estas organizaciones participan en actividades de investigación y divulgación que apoyan el modelo de desarrollo de mercado y que, al igual que los partidos de derecha, disfrutaban del apoyo financiero de las empresas.

Juntos, estos actores colectivos, respaldados por destacados periodistas y académicos, han formado un bloque antiestatista con gran influencia social. Dicho bloque ha apoyado la preservación del modelo de desarrollo de Pinochet de diversas maneras. Quizás la más obvia es la utilización de su poder sobre las instituciones representativas para impedir la reforma. Su éxito en esta esfera se debe en parte a las ventajas institucionales incorporadas en la Constitución de 1980, especialmente los senadores designados, que ayudaron a evitar que la Concertación lograra una mayoría legislativa (Fairfield, 2015, pp. 77-78). Sin embargo, la persistencia de esta institución fue en gran parte una función del prestigio del que disfrutaba el régimen anterior. Además, los senadores designados y

⁹ La derecha se ha fragmentado desde 2019 con el surgimiento del Partido Republicano de Chile, un actor de extrema derecha cuyos militantes vienen mayormente de la UDI. Su líder, José Antonio Kast, terminó segundo en la elección presidencial de 2021, ganada por Gabriel Boric, un candidato de centroizquierda. La centroizquierda también ha sufrido un proceso de fragmentación en los últimos años.

la mayoría de los otros *enclaves autoritarios* fueron eliminados mediante una serie de reformas constitucionales de 2005. El hecho de que el cambio haya sido modesto desde entonces se debe tanto a la fuerza de la coalición UDI-RN como a la capacidad del bloque antiestatista para ejercer presión a través de otros métodos.

La crítica empresarial a las políticas estatistas es una herramienta especialmente potente. Por supuesto, es normal que las empresas ejerzan un gran poder en los sistemas capitalistas porque crean empleo y su riqueza brinda oportunidades para influir en los políticos y funcionarios públicos. Sin embargo, el alcance de ese poder puede verse afectado por otros factores, incluida la cohesión del sector privado (Undurraga, 2012; Fairfield, 2015). Que las empresas puedan hablar fácilmente con una sola voz sobre muchos temas en Chile es una ventaja importante. Las estrategias de “divide y vencerás” que a veces utilizan las autoridades de países con sectores privados más fragmentados, como la vecina Argentina, son menos viables en Chile (Ondetti, 2021, pp. 227-228). Como resultado, las autoridades chilenas se han dejado intimidar con relativa facilidad ante la amenaza de la desaprobación empresarial, especialmente porque el mensaje antiestatista de las empresas es amplificado por prestigiosos periodistas y centros de pensamiento.

Bajo los gobiernos de la Concertación, las ideas de reforma progresistas a menudo fueron archivadas incluso antes de convertirse en propuestas formales por temor a provocar reacciones duras por parte del bloque antiestatista (Fairfield, 2015). Inspirado por las masivas protestas estudiantiles de 2011, el gobierno de la Nueva Mayoría (2014-2018) fue más asertivo a la hora de impulsar reformas, pero estas, en general, se diluyeron sustancialmente durante el proceso legislativo. Este fue el destino, por ejemplo, de un ambicioso proyecto de ley fiscal presentado en 2014, cuyo objetivo era aumentar los ingresos en un 3 % del PIB en cinco años. Aunque el gobierno disfrutaba de mayorías en ambas cámaras legislativas, las críticas de los actores antiestatistas fueron tan intensas que lo obligaron a hacer importantes concesiones (Ondetti, 2021, pp. 95-96).

Como resultado, al menos en parte, de estas presiones, los ingresos tributarios solo habían aumentado un 1,1 % del PIB para 2019 (OECD Global Revenue Statistics).

Por lo tanto, Chile ofrece un claro ejemplo de cómo una ola de reformas redistributivas que amenaza la propiedad puede producir una reacción que transforma el modelo de desarrollo y, por lo tanto, resulta en una tributación crónicamente ligera. Brasil, como se analiza más adelante, evidencia una dinámica causal muy diferente, al menos desde los años setenta.

Estatismo proempresa y tributación pesada en Brasil

Al igual que Chile, Brasil respondió a la Gran Depresión iniciando la construcción de un estado desarrollista que se caracterizaría por una fuerte protección comercial y una participación asertiva del sector público en la regulación del mercado, la provisión de crédito y la producción de bienes y servicios (Graham, 1982; Sikkink, 1991). Si bien Brasil iba a la zaga de Chile en el desarrollo de un sistema de seguridad social, todavía estaba entre los líderes regionales y en la década del setenta los ingresos, gastos y cobertura poblacional de la seguridad social lo ubicaban entre los cinco o seis primeros países de América Latina (Huber y Stephens, 2012, p. 78).

Sin embargo, a diferencia de Chile, Brasil no se puso radicalmente en contra de la intervención estatal, ni durante los años setenta ni después. Es cierto que Brasil tuvo su propio régimen militar *burocrático autoritario*, que duró de 1964 a 1985. Al igual que el régimen de Pinochet, el régimen brasileño reprimió vigorosamente a los sindicatos y a la izquierda. No obstante, en materia económica fue decididamente estatista. Profundizó el proceso de substitución de importaciones, ampliando el sector de empresas públicas, proporcionando crédito subsidiado a los productores privados y manteniendo el proteccionismo. También continuó la expansión gradual de la seguridad social. Si bien los principales beneficiarios fueron los empleados acomodados del sector formal, el régimen también

implementó un programa no contributivo para los trabajadores rurales, que ayudó a darle a Brasil la cobertura de pensiones más amplia de América Latina (Huber y Stephens, 2012, p. 78).

Durante la década del noventa, Brasil adoptó aspectos del Consenso de Washington, especialmente la liberalización comercial y la privatización (Kingstone, 1999). Sin embargo, estas reformas fueron mucho menos extensas que las implementadas en Chile bajo Pinochet. El proteccionismo siguió siendo sustancial, las empresas estatales siguieron dominando algunos sectores (especialmente la energía y la banca) y el sistema de pensiones siguió en manos del estado. Además, el sector público creció significativamente en términos fiscales. Por ejemplo, los ingresos tributarios crecieron de alrededor del 25 % del PIB en el momento de la transición democrática al 32 % al final del gobierno *neoliberal* de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Los impuestos crecieron solo marginalmente bajo los gobiernos del izquierdista Partido de los Trabajadores, o PT (2003-2016), pero el papel del estado se amplió en otras áreas, incluidos los préstamos, la vivienda y la asistencia pública. El aumento del gasto en programas de lucha contra la pobreza, junto con los aumentos del salario mínimo, contribuyeron a una disminución significativa de la desigualdad de ingresos, aunque parte de ese progreso fue revertido, al menos temporalmente, por una profunda recesión que comenzó en 2014.

Entre 2016 y 2022, los gobiernos conservadores de Michel Temer (2016-2018) y Jair Bolsonaro (2019-2022) trataron de detener o hacer retroceder el crecimiento del sector público. Pero a pesar de lograr aprobar algunas reformas, estas no resultaron en cambios substantivos. La señal más clara de ese fracaso es que, en el último año del gobierno de Bolsonaro, la carga tributaria alcanzó su punto más alto de la historia de Brasil, 33,7 % del PIB. Otras propuestas de cambio, tales como la privatización de empresas públicas, la apertura comercial y la reforma de la administración pública, también quedaron en nada (Irajá, 2022). La vuelta del PT al poder en 2023

sugiere que el estado seguirá teniendo un papel central en la economía brasileña en el futuro previsible.

Brasil ha tomado un camino diferente al de Chile desde la década del setenta porque las élites económicas no experimentaron amenazas equivalentes a sus intereses. Al igual que el golpe de 1973 en Chile, el que ocurrió en Brasil en 1964 respondió a lo que los conservadores percibían como el peligro que planteaba un gobierno de izquierda. Sin embargo, la amenaza fue mucho más limitada en el caso brasileño. El presidente João Goulart (1961-1964) no era socialista y no logró reformas importantes más allá de una extensión del régimen laboral corporativista del país al campo. Propuso un proyecto de ley de reforma agraria, pero no fue aprobado y tampoco se expropiaron activos importantes no agrícolas. Fue destituido principalmente debido a una crisis económica intratable y sus intentos infructuosos de utilizar la movilización popular para obligar al Congreso a aprobar sus reformas.

Los gobiernos posteriores tampoco plantearon amenazas sustanciales. Aunque estatista, el régimen militar favorecía a los empresarios. Además, los primeros cuatro presidentes posdictadura encabezaron coaliciones centristas o de centroderecha que introdujeron pocas reformas redistributivas. Cardoso implementó la reforma agraria más significativa en la historia de Brasil, pero esta fue muy modesta en comparación con la de Allende. Aunque su partido tradicionalmente haya prometido profundas reformas de la estructura de propiedad, incluyendo una amplia redistribución de la tierra, los dos presidentes del PT, Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016), evitaron tales reformas y, en cambio, se centraron en la redistribución del ingreso a través de políticas fiscales y regulatorias.

Dado la falta de amenazas graves a los intereses de las élites, no ha habido en Brasil una reacción antiestatista comparable a la de Chile. Los estudios sobre las élites empresariales brasileñas bajo el gobierno militar sugieren que, en general, simpatizaban con la idea de un estado económicamente activo (Schmitter, 1971, p. 349; Diniz

y Boschi, 1978, p. 191). Incluso la amplia reforma tributaria de 1966, que aumentó significativamente todas las categorías principales de ingresos, no parece haber provocado mucha resistencia (Oliveira, 1991). A mediados de la década del setenta surgieron quejas públicas sobre el creciente papel de las empresas públicas, pero estos esfuerzos tenían una base estrecha y tuvieron un impacto limitado (Graham, 1982). Las reformas de mercado de la década del noventa obtuvieron un amplio apoyo empresarial durante un tiempo porque parecían ofrecer la solución a una década de estancamiento económico e hiperinflación recurrente. Sin embargo, una vez que se estancó el crecimiento impulsado por el “Plan Real”, un programa de estabilización adoptado en 1994, el aparente consenso se erosionó, revelando la persistencia de expectativas que el estado estimularía al mercado interno y ayudaría activamente a las empresas (Diniz, 2010, pp. 110-112).

Al carecer de un consenso sobre la necesidad de defenderse contra el estatismo, las élites económicas brasileñas han carecido también de la motivación requerida para organizarse políticamente como clase. A diferencia de Chile, Brasil continúa, como ocurrió durante el apogeo de la substitución de importaciones, sin tener una asociación empresarial multisectorial (Schneider, 2004, p. 40; Ondetti, 2023). Las organizaciones más amplias son grupos sectoriales de carácter nacional, la mayoría de ellos entidades corporativistas patrocinadas por el estado. Sin embargo, incluso estos a menudo son considerados como políticamente ineficaces (Diniz y Boschi, 1978, pp. 171-172; Schneider, 2004, pp. 93-94). Las élites empresariales tienden a depender de organizaciones más específicas o de contactos personales para ejercer presión sobre el gobierno. La agricultura comercial es de cierto modo una excepción, ya que cuenta con una fuerte bancada legislativa, fundada durante la década del noventa, que trabaja de la mano con otros grupos agrícolas para influir en las políticas públicas (Pompeia, 2020; Fernández Milmanda, 2023). Sin embargo, esta es una excepción que confirma la regla, ya que, debido a los recurrentes esfuerzos de reforma

agraria desde mediados de los años ochenta, la agricultura ha enfrentado amenazas más fuertes a sus derechos de propiedad que otros sectores empresariales.

La debilidad de los impulsos antiestatistas en Brasil también se manifiesta en la falta de partidos de derecha programáticos. Así como no existe una CPC brasileña, tampoco existe un partido comparable a la UDI o RN. Es cierto que después de la transición democrática partidos que no son de izquierda han tendido a dominar las elecciones, especialmente en las esferas legislativa y subnacional. Sin embargo, generalmente se ha tratado de partidos centristas o clientelistas (Montero, 2014). El partido que parecía mejor posicionado para asumir un papel similar al de la UDI o RN, el Partido del Frente Liberal (conocido como Demócratas, o DEM, a partir 2007), nunca tuvo un perfil ideológico tan claro como el de los partidos de derecha de Chile y vio su influencia disminuir a partir de los años dos mil. Jair Bolsonaro ganó la elección de 2018 con una plataforma basada en políticas de mercado, pero se postuló por un partido oscuro y posteriormente se independizó. Gran parte de su apoyo legislativo provino de bancadas no-partidarias, incluyendo la de los agricultores comerciales. Brasil también carece de centros de pensamiento derechistas con los recursos y el prestigio del Centro de Estudios Públicos y Libertad y Desarrollo de Chile (Ondetti, 2021, pp. 179-180).

Por lo tanto, no hay nada en Brasil parecido al bloque antiestatista cohesivo que se observa en Chile. En consecuencia, ni siquiera su adopción del Consenso de Washington durante la década del noventa logró transformar decisivamente el modelo de desarrollo y el sistema tributario del país. Sin duda, hubo un giro importante a la derecha a partir de 2016, impulsado en gran medida por la profunda recesión y el gran escándalo de corrupción que surgió durante el gobierno de Rousseff. Sin embargo, ese fenómeno careció de raíces institucionales firmes, ya que los partidos de derecha, los centros de pensamiento de libre mercado y las organizaciones capitalistas de clase siguieron siendo relativamente débiles. La ausencia de una

coalición antiestatista lo suficientemente fuerte y decidida como para superar la inercia estatista de Brasil explica por qué Bolsonaro, a pesar de su victoria electoral contundente y su retórica liberal, no logró cambios económicos importantes.

Conclusiones

Los países latinoamericanos varían mucho en la magnitud de sus cargas tributarias. En este capítulo se ha argumentado que estas diferencias pueden explicarse en parte por el impacto político duradero de importantes episodios de reforma redistributiva, especialmente aquellos que representaron graves amenazas a la propiedad privada. Mientras que no destruyan el sector privado, estos episodios favorecen el surgimiento de fuertes actores antiestatistas cuya ideología e influencia tienden a inclinar el modelo general de desarrollo en una dirección liberal. Un aspecto crucial de este efecto es una tributación más ligera, lo que a su vez resulta en menos gasto social y redistribución. Este argumento se ha ilustrado aquí mediante un análisis comparativo de Chile y Brasil, casos de tributación relativamente ligera y pesada, respectivamente.

El capítulo también tiene implicaciones prácticas para la lucha contra la desigualdad socioeconómica, una cuestión clave en América Latina, como deja claro este volumen. En particular, llama la atención sobre los peligros de reformas que, como las implementadas en Chile a principios de los años setenta, amenazan profundamente a la propiedad privada.

Si bien hoy Chile debe ser considerado un país relativamente exitoso en una serie de aspectos claves, especialmente en el crecimiento económico, se han necesitado décadas para atenuar las marcadas desigualdades generadas por la transformación económica de la era Pinochet, y esa tarea está lejos de haber terminado. Sin duda, en una región tan desigual como América Latina, tiene sentido ético y práctico implementar reformas que ataquen las

jerarquías sociales establecidas, como lo hizo el gobierno de la UP. Sin embargo, los líderes políticos progresistas también deben ser conscientes de que, en la medida en que esos esfuerzos amenacen los intereses más vitales de los grupos poderosos, pueden provocar una reacción política que termine empeorando la situación de sus propios partidarios.

No hay una salida fácil a este dilema, pero una posible lección que surge de este capítulo es que centrarse en la redistribución incremental lograda principalmente a través de políticas fiscales y regulatorias puede ser más efectivo, por ser más sostenible políticamente, que uno que busque transformaciones inmediatas mediante una redistribución radical de la propiedad. También puede ser factible una reforma moderada de la propiedad que no ponga en duda la supervivencia de la propiedad privada en general. Por supuesto, una revolución socialista violenta puede eliminar la posibilidad de una reacción antiestatista al estilo chileno, pero la rareza de ese fenómeno, combinada con el autoritarismo que históricamente lo ha acompañado, sugiere que generalmente no es un camino práctico o deseable hacia una mayor igualdad.

Bibliografía

Agostini, Claudio A. (2012). *Financiamiento de la política en Chile: campañas electorales 2009-2010. Documento de Trabajo*. Santiago: CEP-CIEPLAN.

Albertus, Michael (2015). *Autocracy and redistribution: the politics of land reform*. New York: Cambridge University Press.

Arellano, José-Pablo (1985). Social policies in Chile: an historical review. *Journal of Latin American Studies*, 17(2), 397-418.

Banco Mundial (1961). Current Economic Position and Prospects of Chile. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/497811468027649657/pdf/multi0page.pdf>

Banco Mundial (1966). Current Economic Position and Prospects of Chile. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/120491468015836290/pdf/multi0page.pdf>

Banco Mundial (1970). Current Economic Position and Prospects of Chile. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/629501468015835669/pdf/multi0page.pdf>

Banco Mundial (1984). Chile: An Economic Memorandum. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/671521468012938037/pdf/multi0page.pdf>

Beramendi, Pablo y Rueda, David (2007). Social democracy constrained: indirect taxation in industrialized democracies. *British Journal of Political Science*, 37(4), 619-641.

Borges, Fabian (2018). Neoliberalism with a human face? Ideology and the diffusion of Latin America's conditional cash transfers. *Comparative Politics*, 50(2), 147-169.

Braun-Llona, Juan et al. (1998). *Economía chilena, 1810-1995: estadísticas históricas. Documentos de trabajo 187*. Santiago: Universidad Católica de Chile.

Bril-Mascarenhas, Tomás y Madariaga, Aldo (2019). Business power and the minimal state: the defeat of industrial policy in Chile. *Journal of Development Studies*, 55(6), 1047-1066.

Bull, Benedicte y Aguilar Støen, Mariel (2019). Peace-Building and business elites in Guatemala and El Salvador: explaining the

discursive 'institutional turn'. *Conflict, Security & Development*, 19(1), 121-141.

Campero, Guillermo (1984). *Los gremios empresariales en el período 1970-83: comportamiento sociopolítico y orientaciones ideológicas*. Santiago: ILET.

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

Cetrángolo, Oscar y Gómez Sabaini, Juan Carlos (2007). *La tributación directa en América Latina y los desafíos de la imposición sobre la renta*. Santiago: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021). Panorama social de América Latina 2020. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>

Diniz, Eli (2010). Empresariado industrial, representação de interesses e ação política: trajetória histórica e novas configurações. *Política & Sociedade*, 9(17), 101-139.

Diniz, Eli y Boschi, Renato Raul (1978). *Empresariado nacional e estado no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária.

Durand, Francisco (2016). *Extractives industries and political capture: effects on institutions, equality, and the environment*. Lima: Oxfam Peru.

Durand, Francisco y Silva, Eduardo (1998). Organized business and politics in Latin America. En Francisco Durand y Eduardo Silva (comps.), *Organized business, economic change, and democracy in Latin America* (pp. 1-50). Miami: North-South Center.

Etchemendy, Sebastián (2011). *Models of economic liberalization: business, workers, and compensation in Latin America, Spain, and Portugal*. New York: Cambridge University Press.

Fairfield, Tasha (2015). *Private wealth and public revenue in Latin America: business power and tax politics*. New York: Cambridge University Press.

Fernández Milmanda, Belén (2023). Harvesting influence: agrarian elites and democracy in Brazil. *Politics & Society*, 51(1), 135-161.

Gómez Sabaini, Juan Carlos (2006). Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para la discusión. En Oscar Cetrángolo y Juan Carlos Gómez Sabaini (comps.), *Tributación en América Latina: en busca de una nueva agenda de reformas* (pp. 39-130). Santiago: CEPAL.

Graham, Douglas H. (1982). Mexican and Brazilian economic development: legacies, patterns, and performance. En Sylvia Ann Hewlett y Richard S. Weinert (comps.), *Brazil and Mexico: patterns in late development* (pp. 2-55). Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues.

Hanni, Michael, Martner, Ricardo y Podestá, Andrea (2015). The redistributive potential of taxation in Latin America. *CEPAL Review*, 116, 7-26.

Huber, Evelyne y Stephens, John D. (2012). *Democracy and the left: social policy and inequality in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.

Irajá, Victor (4 de febrero de 2022). Governo fracassa no projeto de modernizar a economia no modelo liberal. *Veja*. <https://veja.abril.com.br/economia/governo-fracassa-no-projeto-de-moder-nizar-a-economia-no-modelo-liberal/>

Kingstone, Peter R. (1999). *Crafting coalitions for reform: business preferences, political institutions, and neoliberal reform in Brazil*. University Park: Pennsylvania State University.

Kurtz, Marcus J. (2013). *Latin American state building in comparative perspective: social foundations of institutional order*. New York: Cambridge University Press.

Levitsky, Steven et al. (comps.) (2016). *Challenges of party-building in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Luna, Juan Pablo y Rovira Kaltwasser, Cristóbal (2014). The right in contemporary Latin America: a framework for analysis. En Juan Pablo Luna y Cristóbal Rovira Kaltwasser (comps.), *The resilience of the Latin American right* (pp. 1-24). Baltimore: John Hopkins University Press.

Lustig, Nora (2017). El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina. Una aplicación del marco metodológico del proyecto Compromiso con la Equidad. *El Trimestre Económico*, 84(3), 493-568.

Madariaga, Aldo (2020). *Neoliberal resilience: lessons in democracy and development from Latin America and Eastern Europe*. Princeton: Princeton University Press.

Martín-Mayoral, Fernando y Uribe, Carlos Andrés (2010). Determinantes económicos e institucionales del esfuerzo fiscal en América Latina. *Investigación Económica*, 69(273), 85-113.

Montero, Alfred P. (2014). Brazil: explaining the rise and decline of the conservatives. En Juan Pablo Luna y Cristóbal Rovira Kaltwasser (comps.), *The resilience of the Latin American right* (pp. 294-318). Baltimore: John Hopkins University Press.

Oliveira, Fabrício Augusto de (1991). *A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil*. Rio de Janeiro: Oficina de Livros.

Ondetti, Gabriel (2012). International migration and social policy underdevelopment in the Dominican Republic. *Global Social Policy*, 12(1), 45-66.

Ondetti, Gabriel (2021). *Property threats and the politics of anti-statism: the historical roots of contemporary tax systems in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Ondetti, Gabriel (2023). Property threats, antistatism and business organization in Latin America. *World Politics*, 75(1), 145-187.

Patrucchi, Leticia y Grottola, Leonardo (2011). Estructura tributaria, ingresos rentísticos y regresividad en América Latina: Un análisis de la situación actual. *Leviathan*, 2, 96-122.

Pierson, Paul (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.

Pollack, Marcelo (1999). *The new right in Chile, 1973-1997*. New York: St. Martin.

Pompeia, Caio (2020). Concertação e poder: o agronegócio como fenômeno político no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 35(104), 1-17.

Rosignolo, Darío Alejandro (2017). El esfuerzo fiscal en los países de América Latina y el Caribe. *Revista Finanzas y Política Económica*, 9(2), 215-247.

Sánchez, Omar (2008). Guatemala's party universe: a case study in underinstitutionalization. *Latin American Politics and Society*, 50(1), 123-151.

Schmitter, Philippe C. (1971). *Interest conflict and political change in Brazil*. Stanford: Stanford University Press.

Schneider, Aaron (2012). *State-building and tax regimes in Central America*. New York: Cambridge University Press.

Schneider, Ben Ross (2004). *Business politics and the state in twentieth-century Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Sikkink, Kathryn (1991). *Ideas and institutions: developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca: Cornell University Press.

Silva, Eduardo (1996). *The state and capital in Chile: business elites, technocrats, and market economics*. Boulder: Westview Press.

Stallings, Barbara (1978). *Class conflict and economic development in Chile, 1958–1973*. Stanford: Stanford University Press.

Stein, Ernesto y Caro, Lorena (2013). *Ideology and tax revenues in Latin America. Documento de Trabajo 407*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Stinchcombe, Arthur (1965). Social structure and organizations. En James G. March (comp.), *Handbook of Organizations* (pp. 142-193). Chicago: Rand McNally.

Undurraga, Tomás (2012). Transformaciones sociales y fuentes de poder del empresariado chileno (1975-2010). *Ensayos de Economía*, 22(41), 201-225.

Valdés, Juan Gabriel (1995). *Pinochet's economists: the Chicago school of economics in Chile*. New York: Cambridge University Press.

Valenzuela, Arturo (1978). *The breakdown of democratic regimes: Chile*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Coordinación empresarial y tributación regresiva en América Latina

Néstor Castañeda

■ Doi: 10.54871/ca24pt90

Introducción

América Latina es una de las regiones más desiguales del mundo. A pesar del reciente aumento del gasto social (Garay, 2016) y de los significativos logros en la reducción de la pobreza y la desigualdad en la primera parte del siglo XXI (López-Calva y Lustig, 2010; Holland y Schneider, 2017; Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2018), la distribución del ingreso y la riqueza en la región sigue siendo excesivamente favorable para los ciudadanos más ricos. El índice de Gini promedio en la región todavía supera en más de diez puntos al promedio de los países miembros de la OCDE. El 20 % más rico de la población posee aproximadamente once veces los ingresos del 20 % más pobre (CEPAL, 2019). Además, el índice de Gini promedio de desigualdad en la distribución de la riqueza sigue siendo el más alto a nivel mundial (Amarante y Jiménez, 2015; CEPAL, 2018). Aunque aún es necesario medir adecuadamente el impacto económico de la pandemia de COVID-19 en la región, algunas estimaciones preliminares indican que la

pobreza y la desigualdad aumentaron significativamente debido al impacto de las medidas de salud pública adoptadas para contener la propagación del virus.

La persistencia de la desigualdad en América Latina es el resultado de complejos procesos históricos, políticos y económicos (Coatsworth, 2008; López-Calva y Lustig, 2010; Cornia, 2014; CEPAL, 2018; Sánchez-Ancochea, 2020). Sin embargo, existe evidencia clara de que las políticas fiscales perpetúan la desigualdad en la región. Por ejemplo, estudios recientes muestran que las políticas tributarias son prácticamente ineficaces para reducir la desigualdad de ingresos en la región (Amarante y Jiménez, 2015; CEPAL, 2018; Sánchez-Ancochea, 2020). Mientras que en los países de la OCDE los impuestos contribuyen a reducir el índice de Gini en casi 16 puntos, en América Latina esta reducción es inferior a tres puntos del índice (CEPAL, 2018).

Aunque muchos factores pueden explicar la ineffectividad de las políticas fiscales, la presencia de sectores empresariales políticamente sobrerrepresentados es quizás uno de los principales obstáculos para promover la justicia tributaria en la región. Estudios recientes sugieren que los gobiernos no fomentan estructuras fiscales más justas porque los partidos gobernantes persiguen objetivos económicos diferentes y los grupos de interés empresarial aprovechan su poder político para limitar el alcance de la tributación progresiva (véase, por ejemplo, Fairfield, 2015a; Castañeda, 2017; Castañeda y Doyle, 2019). De hecho, en la actualidad existe una amplia literatura que demuestra que las preferencias políticas de los empresarios a menudo prevalecen sobre los intereses colectivos, lo que dificulta la promoción de la progresividad fiscal (para una visión general, véase Flores-Macias, 2019).

Por ejemplo, el trabajo de Fairfield (2013; 2015a; 2015b; 2019) muestra que los gobiernos rara vez aprueban sistemas fiscales progresivos debido a la resistencia de poderosos grupos de interés que no solo son estructuralmente poderosos, sino que también tienen acceso a muchos recursos políticos para influenciar el proceso de

toma de decisiones fiscales. Desde este punto de vista, los empresarios de la región disfrutaban de una posición privilegiada en el proceso de formulación de políticas y, consecuentemente, suelen tener más éxito que los políticos a la hora de imponer sus preferencias, que usualmente no son progresivas en términos fiscales.

Esta literatura enfatiza el papel de las élites económicas en la definición formal de políticas fiscales y su influencia en la viabilidad de reformas fiscales progresivas (Schneider, 2013; Ondetti, 2021). Esto nos permite entender cómo los problemas de representación política en las democracias latinoamericanas tienen un impacto significativo en la distribución del ingreso y la riqueza e ilustra la eficacia de los grupos de interés empresarial – bien conectados políticamente y con acceso a muchos recursos – a la hora de limitar los niveles de tributación a las empresas y los ciudadanos de altos ingresos. En resumen, estos estudios arrojan luz sobre el papel de los grupos de interés empresarial y su grado de integración en el proceso de formulación de políticas como factores cruciales para explicar su influencia en la política fiscal (para más ejemplos, véase Jacobs, 1988; Martin, 1991; Martin y Swank, 2004; 2011; 2012; Fairfield, 2015a; Castañeda, 2017; Castañeda y Doyle, 2019).

Pero, ¿cómo exactamente el poder político de los empresarios limita la progresividad fiscal en América Latina? Este capítulo argumenta que esto depende de lo que uno podría llamar patrones de coordinación empresarial. En particular, este capítulo argumenta que distintos patrones de coordinación dentro del empresariado explican por qué algunos sectores empresariales tienen mayor o menor éxito a la hora de entorpecer la adopción de estructuras fiscales progresivas. Un análisis detallado de las reformas fiscales en América Latina muestra que cuando las multinacionales o los grandes empresarios muestran mayores niveles de coordinación interna, son más eficaces para desplegar estrategias de cabildeo, limitar reformas fiscales progresivas y transferir la carga fiscal a grupos menos organizados dentro del sector empresarial, como las pequeñas y medianas empresas (PYMEs), u otros sectores sociales, como

la clase media o los ciudadanos de bajos ingresos. Por ejemplo, la literatura sobre el tema ha mostrado que, justo después del proceso de liberalización económica de los años noventa, un alto grado de coordinación fue especialmente importante para que los empresarios en varios países de América Latina frenaran los intentos de los gobiernos de izquierda y derecha para sustituir los impuestos al comercio exterior por impuestos a las empresas o impuestos a la renta personal como principal fuente de ingresos.

Un cuidadoso análisis de reformas fiscales recientes en América Latina también muestra que en otros casos la existencia de conflictos intersectoriales e interempresariales – por ejemplo, conflictos de intereses entre las grandes empresas y las PYMEs – abrió oportunidades para la implementación de estructuras fiscales más progresivas. En ciertos contextos, el empresariado está más fragmentado (el grado de coordinación entre grandes y pequeñas empresas es bajo), sus preferencias respecto de la política tributaria son más heterogéneas y solo unas pocas empresas o grupos de empresas tienen influencia política. En estos contextos, es relativamente fácil para los políticos implementar políticas fiscales para transferir la carga fiscal a las PYMEs y reducir la presión fiscal sobre las grandes empresas y los grupos de bajos ingresos. Por ejemplo, en 2021, el gobierno colombiano aprobó una ley que aumentó las tasas impositivas sobre las PYMEs para evitar nuevos aumentos del impuesto corporativo, el IVA o una extensión significativa de la base tributaria del IVA. Después de una serie de manifestaciones masivas contra el plan de ampliación de la base tributaria del IVA y las intensas demandas de las grandes empresas para reducir la presión fiscal tras la crisis desencadenada por la pandemia, la debilidad política de las PYMEs las hizo más vulnerables en las negociaciones de la reforma tributaria implementada por el gobierno.

De cualquier modo, el alcance de las reformas fiscales y su impacto en la redistribución del ingreso dependen principalmente de la intensidad de las preferencias del gobierno para la redistribución fiscal y de la capacidad de los empresarios para coordinar sus

esfuerzos y evitar que los políticos traduzcan sus preferencias en políticas más progresivas. Este capítulo sostiene que las reformas tributarias progresivas solo son posibles en contextos en los que los grupos de interés empresarial están fragmentados y/o no están políticamente coordinados. Es decir, existe una relación entre la complejidad de las organizaciones empresariales y la viabilidad de las políticas fiscales progresivas. En lo que queda de este capítulo, desarrollaremos detenidamente este argumento.

Poder empresarial y progresividad

¿Qué es la progresividad fiscal?

Fomentar la progresividad fiscal en los países en desarrollo es necesario para mejorar su capacidad de utilizar los impuestos como herramienta redistributiva. Por lo tanto, es esencial comprender los factores políticos que explican la progresividad fiscal y las circunstancias en las cuales la equidad fiscal se convierte en un objetivo crucial de la agenda pública. Como la definición de la progresividad fiscal va más allá de una discusión puramente técnica, es necesario comprender, por un lado, la relación fiscal entre los ciudadanos y el Estado – el llamado contrato fiscal (Timmons, 2005) – y, por otro, el conflicto político entre los contribuyentes y aquellos que se benefician en mayor medida de la provisión de bienes y servicios públicos. En otras palabras, es crucial para comprender la naturaleza de la representación política y la gobernanza en sociedades democráticas.

El concepto de progresividad fiscal se centra principalmente en la cuestión de quién debe asumir la carga fiscal y como se distribuye esta carga sin crear distorsiones en el mercado laboral (Slemrod, 1996; Heathcote, Storesletten y Violante, 2017). En consecuencia, para comprender la progresividad de la política fiscal es necesario analizar el impacto distributivo de distintos instrumentos fiscales

y cómo se reparte la carga fiscal entre los distintos grupos de ingresos (Beramendi y Rehm, 2016, Gerber et al., 2020). Necesitamos saber cómo se reparte la carga fiscal entre los distintos grupos y cómo estos grupos – especialmente los grupos de interés empresarial y las personas de altos ingresos – utilizan sus recursos para influir en las decisiones políticas que definen la política fiscal a largo plazo.

¿Qué es el poder político empresarial?

Los estudios sobre el poder político empresarial se centran principalmente en la interacción entre dos tipos de poder empresarial: el estructural y el instrumental (Miliband, 1969; Akard, 1992; Smith, 2000; Vogel, 2003; Culpepper, 2010; Fairfield, 2015a). El concepto de poder estructural se refiere al grado en el que la economía depende de las decisiones de inversión de los empresarios. Desde esta perspectiva, los grupos de interés empresarial tienen más influencia cuando la economía doméstica depende de su éxito y de las inversiones de ciertas empresas clave. Por lo tanto, el poder político empresarial depende de la credibilidad de sus amenazas de desinversión y del impacto potencial que dichas amenazas puedan tener en la estabilidad macroeconómica a corto, mediano, y largo plazo (Lindblom, 1977; Przeworski y Wallerstein, 1988; Mahon Jr., 1996; Fuchs, 2007; Fairfield, 2015a y 2015b). Entonces cabría esperar que el poder estructural de los empresarios fuera menor en economías más diversificadas, donde los políticos se ven menos limitados por intereses empresariales particulares y pueden dar prioridad a sus propios objetivos.

En América Latina, por ejemplo, el fin de las políticas industriales proteccionistas y la liberalización de los mercados de capitales a principios de la década del noventa cambiaron sustancialmente la estructura económica regional. Los sectores industriales subvencionados o protegidos sufrieron pérdidas significativas cuando las economías se diversificaron y competidores internacionales entraron en los mercados domésticos. Este proceso fue especialmente

perjudicial para la industria manufacturera cuya contribución promedio al PIB disminuyó drásticamente en las principales economías de la región entre 1990 y 2020 (véase Palma, 2019).

Tabla 10.1. Exportaciones, América Latina 1970-2020

	1970	1980	1990	2000	2010	2020
Exportaciones de productos manufacturados como porcentaje del total de exportaciones						
Argentina	13,9	23,2	29,1	32,5	33,2	14,9
Brasil	13,2	37,2	51,9	58,4	36,2	27,1
Chile	4,3	9,1	11,3	16,2	12,6	12,9
Colombia	8	19,6	25,1	32,5	23,9	24,7
México	32,5	11,9	43,5	83,5	76	79,7
Perú	1,4	16,8	18,4	22,4	13,7	11,4
Exportaciones de materias primas como porcentaje del total de exportaciones						
Argentina	86,1	76,8	70,9	67,5	66,8	85,1
Brasil	86,8	62,8	48,1	41,6	63,8	72,9
Chile	95,7	90,9	88,7	83,8	87,4	87,1
Colombia	92	80,4	74,9	67,5	76,1	75,3
México	67,5	88,1	56,5	16,5	24	20,3
Perú	98,6	83,2	81,6	77,6	86,3	88,6

Fuente: CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas.

Por otro lado, a finales de la década del dos mil, el significativo aumento de la demanda china por productos primarios y materias primas procedentes de América Latina profundizó este proceso de transformación industrial y creó fuertes incentivos para la especialización en la exportación de bienes primarios. Por ejemplo, la tabla 10.1 muestra que las exportaciones de productos manufacturados (como porcentaje del total de exportaciones) han disminuido

desde principios del siglo XXI, mientras que las exportaciones de materias primas (como porcentaje del total de exportaciones) crecieron considerablemente durante el mismo periodo. Algunos investigadores han descrito este proceso de transformación industrial como un proceso de reprimarización de la economía regional (véase Ocampo, 2017).

Este proceso de cambio tan profundo en la estructura económica tuvo un impacto significativo en el poder empresarial. Pero en lugar de producirse un recambio de los actores dominantes, el empresariado de la región más bien experimentó un marcado proceso de fragmentación organizativa y de su representación política. Mientras las asociaciones empresariales y las federaciones industriales están en declive, las organizaciones que representan a la agroindustria y al sector minero están recuperando parte de la importancia que tuvieron en el pasado (para una descripción de la evolución a largo plazo de la representación empresarial en América Latina, véase Schneider, 2004). Este cambio se debe a la diversificación de la estructura industrial.

Tabla 10.2. Índice de Herfindahl e Hirschman, América Latina y Estados Unidos, 1995-2017

	1995	2000	2005	2010	2015	2017
Argentina	0,10	0,10	0,06	0,06	0,05	0,04
Brasil	0,07	0,08	0,06	0,06	0,07	0,09
Chile	0,08	0,07	0,07	0,10	0,11	0,12
Colombia	0,16	0,26	0,17	0,17	0,15	0,13
México	0,65	0,70	0,64	0,54	0,55	0,53
Perú	0,08	0,11	0,13	0,09	0,09	0,12
EE.UU.	0,07	0,08	0,07	0,06	0,06	0,06
Uruguay	0,18	0,09	0,07	0,07	0,09	0,09

Fuente: WITS. El Índice de Herfindahl e Hirschman mide el grado de concentración económica del mercado. Los valores más cercanos a 0 significan que las participaciones en el mercado de la industria están menos concentradas.

La tabla 10.2 muestra la evolución del Índice de Herfindahl e Hirschman de concentración industrial en América Latina entre 1995 y 2017. Esta tabla muestra que, pese al patrón de reprimarización en el sector exportador, la mayoría de las economías de la región están ahora más diversificadas. Esto ha abierto oportunidades a los conglomerados económicos – o los llamados grupos económicos diversificados – para convertirse en los actores dominantes del mercado y de la política en la región.

Como mencioné antes, la literatura sobre empresarios y política también se refiere a una segunda forma de poder empresarial: el poder instrumental. Este tipo de poder se refiere a la serie de atributos y recursos que permiten a los grupos de interés empresarial (es decir, asociaciones empresariales, conglomerados económicos o grupos de empresas) y a las empresas participar en el proceso de toma de decisiones e influir en tipo de políticas adoptadas (Culpepper, 2015). Este concepto hace referencia a varios mecanismos de influencia política: redes, participación en comités de consulta, conexiones político-partidistas, capacidad organizacional, recursos económicos y recursos de cabildeo. Desde esta perspectiva, los grupos de interés empresarial son más influyentes cuando tienen mayor acceso a distintas fuentes de poder instrumental.

Analizar el poder instrumental es una tarea difícil si no se dispone de datos fiables sobre donaciones a campañas electorales o actividades de cabildeo. Por un lado, es complicado medir la dimensión real de las redes formales o informales a disposición de los empresarios, o de las conexiones familiares entre empresarios y políticos. La mayoría de las veces, dependemos de información procedente de fuentes partidistas o del análisis de cualitativos que no son totalmente fiables. Por otro lado, no es fácil crear indicadores completamente confiables del poder instrumental empresarial si no disponemos de mecanismos teóricos para entender correctamente cómo se interconectan sus distintas manifestaciones.

Una alternativa posible consiste en evaluar la capacidad de los empresarios para influir en el proceso de formulación de políticas

como una expresión de su unidad como actor político y su capacidad para organizar a sus miembros para la acción política. Como sostiene una extensa tradición de estudios sobre teoría organizacional, los grupos de interés suelen ser más influyentes cuando están coordinados internamente (Olson Jr., 1965). Cuando los empresarios sostienen acciones políticas bien coordinadas, sus preferencias políticas trascienden las demandas partidistas o particularistas de sus miembros y es más fácil alcanzar unidad como grupo de interés (Smith, 2000). Existe evidencia empírica significativa de que unidad gremial y preferencias políticas claras mejoran de forma significativa la posición negociadora de la de los empresarios en la formulación de políticas (Martin y Swank, 2004 y 2012). En otras palabras, la capacidad de los grupos de interés empresarial para resolver sus problemas internos de acción colectiva resulta un buen indicador de su capacidad para influir en el proceso de toma de decisiones (Smith, 2000; Martin y Swank, 2004 y 2012; Castañeda, 2017, 2018 y 2021).

Desde esta perspectiva, podemos definir la coordinación empresarial como la capacidad de los empresarios de unir y coordinar a sus miembros para la acción política. Los mecanismos concretos de coordinación empresarial son diversos. Por ejemplo, tras la consolidación del proceso de industrialización, florecieron asociaciones empresariales de ámbito nacional o asociaciones empresariales de ámbito económico tanto en los países desarrollados (véase Martin y Swank, 2008 y 2012) como en los países en desarrollo (véase Streeck y Schmitter, 1999; Fuchs, 2007; Schneider, 2004). En el caso de América Latina, las décadas de los treinta y los cuarenta del siglo XX vieron una explosión de organizaciones empresariales que buscaban representar los intereses empresariales frente a la emergencia de experimentos corporativistas a lo largo de la región (véase Sáenz Rovner, 1992). Los empresarios también usan otros mecanismos para coordinar su acción política. Organizaciones empresariales de carácter sectorial, asociaciones empresariales pluralistas o incluso conglomerados económicos (grupos empresariales) son

muy comunes en economías desarrolladas y en vías de desarrollo (Martin, 1991; Hall y Soskice, 2001; Martin y Swank, 2012; Schneider, 2013).

En cualquier caso, varios estudios indican que los diversos patrones de coordinación empresarial resultan altamente efectivos para comprender la variabilidad en la capacidad de los empresarios para influir en la formulación de políticas públicas en distintos países. Por ejemplo, Martin y Swank (2012) muestran que los intereses empresariales son muy influyentes en países donde las organizaciones empresariales están muy coordinadas a nivel nacional (por ejemplo, Dinamarca o Suecia), mientras que son menos influyentes en países donde las empresas solo están coordinadas a nivel sectorial (por ejemplo, Italia o Alemania) o en países donde la comunidad empresarial está descentralizada (por ejemplo, el Reino Unido o Estados Unidos). En estos casos, los grupos de interés empresarial no suelen disponer de mecanismos institucionales o formales para coordinar sus estrategias políticas. Del mismo modo, uno puede argumentar que los grupos de interés empresarial tienen una mejor posición para promover sus políticas preferidas, si los mecanismos de coordinación maximizan su poder instrumental. Es decir, los empresarios pueden usar más eficazmente su poder instrumental si están más unidos y mejor coordinados.

¿La coordinación empresarial obstaculiza la progresividad fiscal?

Varios estudios en economía política han demostrado que la distribución de la carga fiscal refleja la distribución de poder entre los distintos grupos sociales y sus diferencias en preferencias políticas (Bartlett, 1973; Salamon y Siegfried, 1977; Wilson, 1983; Hettich y Winer, 1988; Steinmo, 1989). Además, estos estudios señalan que los grupos de interés empresarial desempeñan un papel fundamental en la formulación de políticas. Por ejemplo, varios análisis han

examinado cómo la organización interna de estos grupos afecta la implementación de políticas sociales y económicas en democracias occidentales (Martin y Swank, 2004; Culpepper, 2010; Schneider, 2013). Asimismo, la literatura sobre las diferentes formas de capitalismo indica que los patrones en la organización del capital y su relación con el trabajo influyen en los resultados de las políticas públicas (Rueda y Pontusson, 2000; Schneider, 2013).

Estos estudios también sugieren que los grupos de interés empresarial están en condiciones de influir en la formulación de políticas cuando sus amenazas de desinversión son creíbles y, sobre todo, cuando pueden resolver sus problemas de coordinación interna. Martin y Swank (2004), por ejemplo, demuestran que la coordinación empresarial determina su apoyo a políticas de protección social y hace a los empresarios más o menos propensos a apoyar programas sociales redistributivos. Asimismo, también argumentan que, en países desarrollados, la centralización y coordinación de los empleadores, así como la integración de las organizaciones empresariales en los foros de formulación de políticas públicas, están fuertemente asociadas con el porcentaje del ingreso nacional dedicado a políticas activas del mercado del trabajo (Martin y Swank, 2004, p. 593).

En línea con estos argumentos, estudios recientes demuestran que las estructuras fiscales progresivas son poco comunes en varios países de América Latina porque los empresarios están unidos y coordinados alrededor de fuertes asociaciones gremiales o conglomerados económicos (Castañeda, 2017; Castañeda y Doyle, 2019). En estos contextos, asociaciones empresariales de ámbito nacional, así como conglomerados económicos altamente diversificados pueden usar estrategias electorales de cabildeo efectivamente para impedir u obstaculizar propuestas de tributación progresiva. Altos niveles de unidad y coordinación empresarial les garantiza un acceso privilegiado al proceso legislativo, relaciones más estrechas con altos funcionarios gubernamentales y una participación más efectiva en distintos foros de toma de decisiones. Por ejemplo,

Castañeda (2017) ofrece evidencia sólida de que la presencia de asociaciones empresariales de todo el ámbito económico y de conglomerados económicos poderosos y diversificados (más conocidos como grupos económicos) ha hecho poco probable la tributación progresiva en varias economías latinoamericanas.

Estudios similares también muestran que la influencia empresarial parece ser más débil en contextos en los que existen fricciones importantes entre las grandes empresas y las PYMEs (véase Renon, 2021). En estos escenarios, los empresarios centran su atención y capacidad de influencia en obtener beneficios fiscales particularistas, en lugar de intentar dar forma la estructura fiscal más general. En estos casos, si los votantes demandaran progresividad fiscal de manera más vigorosa, la fragmentación del empresariado podría permitir a los políticos promover medidas más radicales de redistribución fiscal.

La influencia política de los empresarios también depende de su interacción con los políticos. La acción política de los grupos de interés empresarial suele ser una estrategia *reactiva*. Solo se desencadena si sus preferencias difieren de las agendas de los políticos. En otras palabras, la acción política de los empresarios suele depender del tipo de políticos con los que trata. Los empresarios solo despliegan su poder político para hacer frente a políticos que promueven aumentos en los impuestos directos. Como se ha indicado anteriormente, en entornos donde los empresarios están unidos y altamente coordinados, los grupos de interés empresarial se centran en mantener el status quo o incluso en lograr objetivos políticos más amplios, como la reducción de la carga fiscal sobre las empresas (Martin y Swank, 2004 y 2012). La presencia de empresarios unidos y altamente coordinados atenúa la influencia de los políticos progresistas. Por el contrario, en entornos donde los empresarios están relativamente fragmentados y los mecanismos de coordinación son precarios, los empresarios parecen centrarse más en lograr objetivos políticos particularistas y en proteger aquellos sectores industriales y empresas que son más capaces de ejercer su poder

instrumental (Martin y Swank, 2004 y 2012). Por lo tanto, cabría esperar que en estas circunstancias los políticos pudieran modificar la estructura fiscal para mejorar la progresividad aumentando los impuestos a las empresas o reduciendo los incentivos fiscales para los sectores industriales políticamente más débiles.

En resumen, la literatura en economía política y política comparada sugiere que algunos patrones de coordinación crean las condiciones para que los empresarios tengan más éxito que los políticos en la definición de políticas fiscales, y para que sean también más eficaces en trasladar la carga tributaria a grupos de ciudadanos o empresas no organizados (o menos organizados que ellos).

Coordinación empresarial y desigualdad persistente en América Latina

Para ilustrar este debate, vamos a examinar algunos aspectos recientes de la política fiscal en América Latina. Sin duda, la persistencia de estructuras fiscales regresivas en América Latina ilustra la complejidad de la política fiscal y el papel fundamental de los grupos de interés empresarial en la formulación de políticas públicas en la región. También muestra por qué el predominio político de los grupos de interés empresarial dificulta el uso de la política fiscal como instrumento de redistribución (véase Lustig, 2018).

Como ya se ha mencionado antes, la desindustrialización y la reorientación de las economías latinoamericanas hacia la exportación de bienes primarios y materias primas han alimentado un nuevo patrón de representación empresarial en América Latina. La liberalización de los mercados de bienes y capitales a principios de los noventa del siglo XX condujo a una creciente fragmentación de los grupos de interés empresarial y al declive de las asociaciones empresariales tradicionales en todo el ámbito económico. Las asociaciones empresariales tradicionales ciertamente no han desaparecido; siguen haciendo lobby en nombre de sus miembros y

participan activamente en la discusión pública (Schneider, 2010). Sin embargo, ahora no son los únicos actores empresariales que participan en el debate público y tampoco son los actores más relevantes (Castaneda, 2017).

La creciente fragmentación del empresariado en América Latina tiene dos manifestaciones concretas. Por un lado, existe una clara segmentación entre dos grupos bien identificados: 1) las empresas multinacionales, las grandes empresas y los grupos empresariales diversificados; y 2) las pequeñas, medianas y microempresas (PYMEs). Por otro lado, las multinacionales y los grupos empresariales diversificados se han convertido en los principales interlocutores políticos de los empresarios en el debate público. Esto tiene consecuencias muy palpables porque las preferencias de estos actores son muy claras, pero de naturaleza particularista. No se centran en debates en torno a estrategias de desarrollo nacional o en la definición de políticas macroeconómicas, sino en cuestiones políticas particularistas, menos notables, más concretas, como el régimen tributario que afecta el capital o las regulaciones antimonopolio (Schneider, 2013; Jones y Lluch, 2015). En consecuencia, estos nuevos actores empresariales tienen una relación diferente con el Estado y hacen uso de nuevos (y a veces menos transparentes) canales para influir en el proceso de formulación de políticas. Se podrían decir que sus intereses están menos vinculados a agendas ideológicas o partidarias y son más pragmáticos.

Por otra parte, las fuentes de poder instrumental de las multinacionales y los conglomerados económicos son muy diferentes a las de las asociaciones empresariales más tradicionales. Por ejemplo, las multinacionales y los conglomerados económicos promueven sus intereses particularistas sobre todo a través de donaciones a candidatos presidenciales, financiando campañas electorales de políticos que ocupan puestos de liderazgo en las comisiones legislativas pertinentes o contratando grupos de cabildeo altamente especializados (véanse excelentes ejemplos de estas estrategias en Renon, 2021). Las multinacionales y los conglomerados

económicos de América Latina han adaptado su estrategia política a arquitecturas institucionales más democráticas y pluralistas (Schneider, 2004 y 2013). De cierta manera, su poder político es ahora más instrumental que estructural. En economías más diversificadas, sus amenazas de desinversión no son usualmente creíbles. Son políticamente poderosos porque son capaces de movilizar recursos efectivamente y dar forma a la agenda pública en relación con cuestiones políticas más bien específicas.

La creciente fragmentación de los grupos de interés empresarial en la región también ha aumentado la competencia entre ellos. Como era de esperar, cada vez hay más grupos de presión y empresas que compiten por la atención de los ministros del gabinete y de los legisladores. No se trata de un tema menor. En un momento en el que la legislación económica es cada vez más compleja, solo los grupos de interés empresarial con recursos, redes y capacidad técnica considerables pueden influir con éxito en la definición de políticas públicas. Además, en un entorno de cabildeo que en la mayoría de los casos se ha vuelto más competitivo, solo los conglomerados económicos o las multinacionales tienen carteras de inversión política suficientemente amplias o disponen de los recursos necesarios para bloquear iniciativas gubernamentales que no les favorecen o para impulsar la legislación en el Congreso. También les resulta más fácil resolver problemas de coordinación y seguir estrategias políticas coherentes. En algunos casos, estos conglomerados son de propiedad y gestión familiar o dependen directamente de un puñado de corporaciones globales, lo que minimiza sus problemas de gobernanza corporativa y de coordinación interna.

La evolución reciente de la política fiscal en América Latina ilustra las consecuencias de este nuevo entorno político empresarial. Como se mencionó antes, la falta de espacio fiscal ha sido un obstáculo importante para el equilibrio macroeconómico en América Latina desde principios de la década del ochenta. Como consecuencia de ello, desde principios de la década del noventa, la mayoría de los gobiernos han implementado reformas fiscales sustanciales

para aumentar los ingresos tributarios (Focanti, Hallerberg y Scartascini, 2016; Castañeda, 2017; Castañeda y Doyle, 2019). Sin embargo, la mayor parte de estas reformas tuvo un impacto limitado en los ingresos fiscales totales (Focanti, Hallerberg y Scartascini, 2016, tabla 10.3). Además, el aumento de los impuestos al ingreso personal ha resultado limitado debido a los altos niveles de informalidad laboral en la región. Por ejemplo, los ingresos por impuestos al ingreso personal solo representaron el 2,2 % del PIB regional en 2017 – el 9,7 % de los ingresos fiscales totales –, mientras que el ingreso proveniente de impuestos al ingreso personal en los países de la OCDE representan alrededor del 8,3 % del PIB – el 23,9 % de los ingresos tributarios totales – (OCDE, 2019). Dadas estas limitaciones, los esfuerzos fiscales más recientes en la región provienen, en gran medida, de aumentos significativos de los impuestos indirectos. Como era de esperar, los impuestos sobre bienes y servicios proporcionan la mayor parte de los ingresos fiscales totales en la región y representan casi la mitad de la tributación total en promedio (OCDE, 2022; véase también Tanzi, 2003; Tanzi, 2013). Por ejemplo, el porcentaje de recaudación del IVA como proporción del total de los ingresos fiscales totales alcanzó el 27,5 % en 2020, aproximadamente el 7 % del PIB regional (OCDE, 2022).

Esta decisión de financiar los gastos del gobierno con impuestos indirectos en vez de impuestos directos tiene importantes consecuencias para la distribución del ingreso y la persistencia de la desigualdad en la región. La influencia política de los grupos de interés empresarial explica en parte las limitaciones de la política fiscal como instrumento de redistribución. La implementación de reformas fiscales estructurales en la región es cada vez más difícil porque el proceso de negociación legislativa es ahora más complejo y porque hay más actores empresariales envueltos en la discusión pública. La comparación entre Argentina y Chile es probablemente un buen ejemplo de cómo el poder empresarial explica el alcance de las reformas fiscales en la región desde principios de la década del dos mil.

La carga tributaria creció considerablemente más en Argentina que en Chile entre 1990 y 2020. En Argentina, los grupos de interés empresarial no son actores especialmente importantes en la formulación de políticas públicas. Algunos estudios muestran que los empresarios argentinos están fragmentados (por ejemplo, hay más de 900 asociaciones empresariales registradas, ninguna de las cuales representa a toda la comunidad empresarial) y son históricamente dependientes de subvenciones o de algún tipo de protección estatal. Debido a la volatilidad macroeconómica del país, el empresariado argentino es también estructuralmente débil (Acuña, 1998; Schneider, 2004; Fairfield, 2015a). Gobiernos recientes también han fomentado la división entre el empresariado mediante la asignación estratégica de subsidios o subvenciones estatales para obtener el apoyo de determinados sectores industriales. Por ejemplo, los gobiernos kirchneristas han ofrecido subsidios y protección arancelaria a algunas industrias a cambio de que se retiraran de las organizaciones empresariales de ámbito nacional (Renon, 2021). También existe evidencia anecdótica de que algunos gobiernos argentinos han utilizado algunas agencias federales (por ejemplo, la Administración Federal de Ingresos Públicos, AFIP) y ciertos instrumentos de política cambiaria para socavar la unidad empresarial y disciplinar a sectores industriales que no apoyen su plan económico (Renon, 2021). Como resultado de estas estrategias, el empresariado argentino se ha fragmentado sistemáticamente y enfrenta costos de acción colectiva que pueden ser prohibitivamente altos (Renon, 2021, pp. 173-176).

El empresariado argentino gira en torno a asociaciones sectoriales como la Unión Industrial Argentina (industria manufacturera), la Cámara Argentina de la Construcción (construcción) o la Sociedad Rural Argentina (agricultura). Algunos grupos intersectoriales, como el Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina o la Asociación Empresarial Argentina, son también importantes representantes del empresariado. Sin embargo, ninguno de estas organizaciones puede legítimamente reclamar que representa los

intereses de todo el sector empresarial. Además, existe una clara distinción entre las organizaciones que representan los intereses de las grandes empresas y las que representan a las pequeñas o medianas empresas. En consecuencia, las asociaciones empresariales de ámbito económico en Argentina son políticamente débiles y no representan adecuadamente a sus miembros. Como resultado, su influencia en el proceso de formulación de políticas públicas es relativamente limitada y, por lo general, no están en condiciones de bloquear los intentos reformistas de los políticos.

A diferencia de sus homólogos argentinos, el empresariado chileno es económicamente poderoso, está relativamente bien coordinado, así como bien integrado en el proceso de formulación de políticas públicas. Además, el buen desempeño de la economía chilena en las últimas dos o tres décadas han fortalecido la unidad empresarial y el consenso social sobre la importancia de mantener un buen clima político e institucional que facilite el desarrollo económico. Los grupos de interés empresarial mantienen estrechos vínculos con los partidos políticos tradicionales, tienen personal bien calificado y sus recursos para el cabildeo son excepcionales. Los grupos de interés empresarial chilenos también participan activamente en importantes consejos consultivos para la formulación de políticas públicas. En consecuencia, los empresarios chilenos están mucho más unidos y cohesionados que la mayoría de sus pares latinoamericanas. Por un lado, la Confederación de la Producción y del Comercio aglutina y representa de forma eficaz a poderosas asociaciones industriales y sectoriales como la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) o la Sociedad Nacional de Minería (SONAMI). Por otro lado, los conglomerados económicos o *grupos* como el Grupo Angelini, el Grupo Luksic, el Grupo Said o el Grupo Matte están lo suficientemente diversificados como para poder tener una influencia significativa en diferentes sectores industriales estratégicos. Por esta razón, han influido con éxito en la formulación de políticas económicas y han impedido las reformas fiscales

estructurales desde la transición a la democracia (Schneider, 2004; Fairfield, 2015a).

Las consecuencias políticas de estos patrones de coordinación empresarial en Argentina y Chile se ven reforzadas por las preferencias ideológicas de los políticos. Aunque el Partido Peronista en Argentina y la Concertación en Chile son esencialmente manifestaciones de la evolución de los partidos de izquierda o centro-izquierda en América Latina, defienden políticas muy distintas. En Argentina resultó fácil aplicar las reformas fiscales orientadas a aumentar los ingresos fiscales porque los grupos de interés empresarial eran relativamente débiles y los gobiernos de izquierda favorecían decididamente un aumento de los impuestos frente a un recorte del gasto público. Sin embargo, el impacto fiscal de algunas de estas reformas fiscales ha sido limitado por factores externos negativos relacionados con el modelo de crecimiento económico argentino, basado en la deuda, y por la amplia evasión fiscal.

Por el contrario, el Gobierno y los grupos de interés empresarial de Chile apoyan políticas fiscales relativamente similares. Ambos coinciden en que hay que defender los logros del modelo basado en el mercado como única garantía de estabilidad política y económica. También es importante señalar que el proceso de negociación fiscal en Chile es más complejo que en Argentina. Desde principios del siglo XXI, el número de actores involucrados en las negociaciones de política fiscal ha aumentado considerablemente en toda la región. Incluso en países como Chile, con una larga historia de unidad empresarial, cada vez más voces de la comunidad empresarial tienen acceso hoy en día a los escenarios críticos de toma de decisiones.

El surgimiento de un marco más pluralista para la formulación de políticas también tiene consecuencias respecto al alcance de las cuestiones que se debaten. Por ejemplo, a finales del siglo XX, los gobiernos y las asociaciones empresariales en la región negociaron cuestiones de gran relevancia sobre la naturaleza de la estructura fiscal y su posible impacto en las tendencias macroeconómicas a

largo plazo (Fairfield, 2015b; Castañeda, 2017). Como era de esperar, los mecanismos de colaboración entre empresas y gobiernos para mejorar la política industrial son uno de los legados más importantes de la arquitectura institucional corporativista creada durante la era de la industrialización por sustitución de importaciones (Schneider, 2015). Sin embargo, esos mecanismos están perdiendo relevancia. Por ejemplo, las negociaciones entre empresas y gobiernos sobre política fiscal se centran ahora más en exenciones fiscales específicas para ciertas industrias, deducciones fiscales dirigidas a sectores particulares o tratamientos preferenciales específicos para las rentas del capital. Las grandes empresas o conglomerados económicos que tienen mejor acceso a los foros de política pública, o con recursos suficientes para financiar estrategias de cabildeo, campañas políticas y medios de comunicación pueden influir eficazmente en este tipo de negociaciones y obtener tratos fiscales beneficiosos (Fairfield, 2015b; CEPAL y Oxfam, 2020). Mientras tanto, las pequeñas y medianas empresas que no están tan bien coordinadas y carecen de recursos suficientes, no pueden oponerse eficazmente al aumento de las cargas impositivas sobre su actividad económica. No sorprende que las PYMEs y los ciudadanos no organizados (o mal organizados), que disponen de menos recursos que los grupos de interés empresarial y otros grupos de interés, suelen ser derrotados en el ámbito legislativo y, en última instancia, terminan pagando el costo del aumento de las cargas fiscales (véase CEPAL y Oxfam, 2020).

En Argentina, por ejemplo, la naturaleza altamente fragmentada de la comunidad empresarial hace que las empresas pequeñas o poco conectadas sean más vulnerables. Evidencia empírica reciente sugiere que solo las grandes empresas (con recursos suficientes para llevar a cabo estrategias de cabildeo efectivas) o las empresas con acceso directo a funcionarios clave con poder ejecutivo pueden influir en las políticas (Renon, 2021). Por ejemplo, aunque su acceso sigue siendo limitado, la influencia de las PYMEs en el proceso de formulación de políticas en Colombia o Brasil es más fluida porque

algunas asociaciones empresariales sectoriales están mejor capacitadas para representar a las empresas más pequeñas, pero también porque las comisiones económicas legislativas de estos países desempeñan un papel más importante en la formulación de políticas públicas, a diferencia de lo que ocurre en Argentina donde buena parte del proceso ocurre dentro del poder ejecutivo. Las puertas giratorias entre las empresas y el gobierno también son más activas en Brasil y Colombia que en Argentina (Renon, 2021).

A pesar de que el impuesto de sociedades ha aumentado técnicamente en toda la región en las últimas tres décadas, el empresariado de la región ha mitigado el impacto de una carga fiscal creciente mediante el uso de diversos mecanismos políticos. Por ejemplo, las multinacionales y las grandes empresas (alrededor del 1-2 % de las empresas de la región, aunque representan gran parte del empleo, de la producción y de las exportaciones) han aumentado sus esfuerzos de cabildeo para asegurar o ampliar las exenciones fiscales. Así que no sorprende que las dimensiones y el costo de los incentivos fiscales en América Latina son bastante significativos (véase la tabla 10.3).

Los incentivos fiscales también son más altos en aquellos países en los que el empresariado está menos fragmentado o tiene más poder instrumental. En esos casos, los empresarios han podido negociar incentivos como vacaciones fiscales, tipos reducidos del impuesto a sociedades y deducciones fiscales para la inversión en determinados sectores industriales. En Brasil, por ejemplo, las empresas de infraestructura y del sector de semiconductores pagan tasas reducidas del impuesto de sociedades y el gobierno ofrece incentivos fiscales a empresas de diversos sectores, como las industrias petrolera, gasística, automovilística, aeroespacial y tecnológica. Además, el sector exportador brasileño se beneficia de generosas exenciones fiscales (CEPAL y Oxfam 2020, Anexo 2). En México no existen tasas reducidas del impuesto de sociedades, pero están muy extendidos los incentivos fiscales a la inversión en los sectores agroindustrial, automovilístico, energético y minero. Los

gobiernos estatales en México también ofrecen diversos incentivos fiscales para las empresas del sector agrícola y la industria maquiladora de exportación (véase CEPAL y Oxfam, 2020, Anexo 2).

Tabla 10.3. Incentivos fiscales para empresas en América Latina, 2019, % del PIB y del total de ingresos fiscales

País	% del PIB	% del total de los ingresos fiscales
Argentina	2,33	8,9
Brasil	4,12	21,1
Chile	2,93	16,6
México	3,15	23,8
Perú	2,13	14,6

Fuente: CEPAL y Oxfam, 2020.

Los regímenes de incentivos fiscales suelen favorecer a las grandes empresas, a las multinacionales y a los conglomerados económicos. Aunque algunos gobiernos ofrecen incentivos fiscales a las PYMEs, el alcance de estos regímenes es bastante limitado. Como ya hemos explicado anteriormente, las PYMEs tienen poca capacidad para ejercer un poder instrumental significativo en la formulación de políticas públicas. Además, sus actividades se centran principalmente en sectores industriales más tradicionales y menos estratégicos. Esto podría explicar por qué las PYMEs se benefician menos de los incentivos fiscales.

La estrategia política de las PYMEs para hacer frente a la creciente presión fiscal es diferente. En lugar de buscar incentivos fiscales, las PYMEs (alrededor del 90 % de las empresas de la región) que son políticamente débiles tratan de reducir sus contribuciones fiscales y a la seguridad social resistiéndose a la formalización empresarial, manteniendo sus empresas pequeñas y oponiéndose al aumento de los impuestos al ingreso personal. Las PYMEs se benefician de regímenes fiscales simplificados. En otras palabras, estos empresarios recurren a la informalidad, la baja productividad y la

evasión fiscal para minimizar su falta de influencia política en el proceso de formulación de políticas públicas.

La pregunta que surge es si el proceso de fragmentación del empresariado que hemos descrito puede crear oportunidades para implementar estructuras tributarias más progresivas. La expansión de la base tributaria del impuesto a sociedades e incluso el aumento de los tasas impositivos para las empresas más pequeñas podrían disminuir la tributación indirecta y aumentar el grado de progresividad de la estructura fiscal. Sin embargo, el desafío político es enorme. Por un lado, las multinacionales, las grandes empresas y los conglomerados son cada vez más poderosos y capaces de intervenir en la formulación de políticas públicas para impedir un aumento significativo de las cargas fiscales para empresas e individuos y promover exenciones y deducciones fiscales. Aumentar la complejidad del sistema tributario beneficia sus intereses y además hace que las normas fiscales sean más permeables y vulnerables a la evasión y la elusión. Por otro lado, los cambios en la arquitectura institucional que son necesarios para reducir la informalidad son difíciles de aprobar y aún más difíciles de aplicar. Por lo tanto, el aumento de las presiones fiscales formales sobre las PYMEs no necesariamente llevaría a un aumento de la base tributaria del impuesto de sociedades. En otras palabras, la fragmentación del empresariado y la predominancia política de las grandes empresas o conglomerados no necesariamente crean oportunidades políticas para una tributación más progresiva. Especialmente, si la arquitectura institucional crea incentivos para que las empresas permanezcan en el sector informal o tengan fácil acceso a mecanismos de evasión y elusión fiscal. No sorprende entonces que la única alternativa viable para los gobiernos, independientemente de sus raíces ideológicas o electorales, sea la de recaudar más ingresos mediante el aumento de impuestos indirectos y regresivos.

Conclusión

En este capítulo se analiza el papel de la unidad y la coordinación empresarial como factores posibles para explicar la persistente desigualdad en América Latina. Concretamente argumenta que los patrones de unidad y coordinación empresarial en la región impiden la adopción de estructuras tributarias más progresivas. La fragmentación del sector empresarial entre las multinacionales/grandes conglomerados y las PYMEs parece abrir una oportunidad para la transformación de la estructura tributaria en la región, especialmente en aquellos contextos donde la informalidad es relativamente baja. Sin embargo, el aumento de los gastos e incentivos fiscales para las multinacionales, las grandes empresas y los conglomerados empresariales a principios de la década del dos mil parece estar anulando los beneficios obtenidos mediante la expansión de la base tributarias de los impuestos directos, así como también la creciente presión sobre las PYMEs y los contribuyentes de clase media. Los altos niveles de informalidad y evasión fiscal también disminuyen el efecto redistributivo de cualquier expansión formal de la base tributaria de los impuestos directos. Además, la proliferación de exenciones, deducciones, créditos, tasas preferenciales y normativas fiscales especiales dificulta aún más el uso eficaz de los impuestos para la redistribución.

La multiplicación de los regímenes tributarios especiales es quizás una de las consecuencias más importantes de la transformación de la política fiscal en las últimas décadas. Como explicamos en este capítulo, la creciente fragmentación del empresariado y la prevalencia de las multinacionales, los conglomerados económicos y las grandes empresas como principales interlocutores políticos del sector empresarial en la formulación de políticas públicas han impuesto un modelo atomizado de negociación de la política fiscal. En lugar de negociar con unas pocas y bien establecidas asociaciones empresariales de ámbito nacional, los gobiernos latinoamericanos

tienen que negociar ahora con muchos actores que tienen acceso a diferentes recursos y con acceso diferenciado al proceso de formulación de políticas públicas. Este nuevo modelo de interacción entre empresas y gobiernos tiene como resultado estructuras tributarias cada vez más segmentadas y complejas, que están llenas de exenciones, trámites y normas especiales. Aunque los sistemas fiscales de los países en desarrollo siempre han sido complejos (Bird y Zolt, 2008), la creciente complejidad del sistema fiscal en América Latina es un caldo de cultivo para la elusión y la evasión fiscal. Pero, sobre todo, dificulta el aumento de la progresividad fiscal.

Este capítulo también discute que la comunidad empresarial está efectivamente más fragmentada hoy en día que en los primeros años después de la liberalización económica. Uno podría esperar que estos mayores niveles de fragmentación hubieran permitido a los políticos ampliar las bases tributarias de los impuestos directos y ejercer más presión sobre las empresas y los ciudadanos de altos ingresos. Sin embargo, este capítulo también discute que los empresarios se adaptaron a las nuevas circunstancias y modificaron sus estrategias de influencia política para proteger con gran éxito sus intereses y trasladar la carga fiscal a grupos de ciudadanos menos organizados. Por lo tanto, podría afirmarse que el surgimiento y la consolidación de un modelo jerárquico de capitalismo en la región (Schneider, 2013) han creado serios obstáculos para usar las políticas fiscales como instrumentos eficaces de redistribución. Los nuevos patrones renovados de interacción entre empresarios y gobierno parecen perpetuar un contrato fiscal desigual, especialmente en contextos en los que las demandas redistributivas de los ciudadanos no tienen especial relevancia electoral.

Bibliografía

Acuña, Carlos H. (1998). Political struggle and business peak associations: theoretical reflections on the Argentine case. En Francisco Durand y Eduardo Silva (comps.), *Organized Business, Economic Change, and Democracy in Latin America* (pp. 51-72). Coral Gables: University of Miami North-South Center Press.

Akard, Patrick J. (1992). Corporate mobilization and political power: The transformation of US economic policy in the 1970s. *American Sociological Review*, 57(5), 597-615.

Amarante, Verónica y Jiménez, Juan Pablo (2015). *Desigualdad, Concentración y Rentas Altas en América Latina*. Santiago: CEPAL.

Bartlett, Randall (1973). *Economic Foundations of Political Power*. London: Collier Macmillan Publishers.

Beramendi, Pablo y Rehm, Philipp (2016). Who gives, who gains? progressivity and preferences. *Comparative Political Studies*, 49(4), 529-563.

Bird, Richard M. y Zolt, Eric M. (2008). Tax Policy in Emerging Countries. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26(1), 73-86.

Castañeda, Néstor (2017). Business coordination and tax politics. *Political Studies*, 65(1), 122-143.

Castañeda, Néstor (2018). Business groups, tax efficiency, and regressivity in Colombia. En Jorge Atria, Constantin Groll y Maria Fernanda Valdés (comps.), *Rethinking Taxation in Latin America* (pp. 187-211). Cham: Palgrave Macmillan.

Castañeda, Néstor (2021). Business interest groups and tax policy. En Lukas Hakelberg y Laura Seelkopf (comps.), *Handbook on the Politics of Taxation* (pp. 388-404). Cheltenham: Edward Elgar.

Castañeda, Néstor y Doyle, David (2019). Progressive tax policy and informal labor in developing economies. *Governance*, 32(4), 595-618.

Coatsworth, John H. (2008). Inequality, institutions and economic growth in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 40(3), 545-569.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2018). *The Inefficiency of Inequality*. Santiago: ECLAC.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2019). *Social Panorama of Latin America 2019*. Santiago: ECLAC.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] y Oxfam (2020). *Tax incentives for businesses in Latin America and the Caribbean. Summary. Project Documents (LC/TS.2020/19)*. Santiago: CEPAL.

Cornia, Giovanni Andrea (comp.) (2014). *Falling Inequality in Latin America: Policy Changes and Lessons*. Oxford: Oxford University Press.

Culpepper, Pepper D. (2010). *Quiet Politics and Business Power: Corporate Control in Europe and Japan*. New York: Cambridge University Press.

Culpepper, Pepper D. (2015). Structural power and political science in the post-crisis era. *Business and Politics*, 17(3), 391-409.

Fairfield, Tasha (2013). Going where the money is: Strategies for taxing economic elites in unequal democracies. *World Development*, 47, 42-57.

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

Fairfield, Tasha (2015b). Structural power in comparative political economy: perspectives from policy formulation in Latin America. *Business and Politics*, 17(3), 411-441.

Fairfield, Tasha (2019). Taxing Latin America's economic elites. En Gustavo A. Flores-Macías (comp.), *The Political Economy of Taxation in Latin America* (pp. 172-192). Cambridge: Cambridge University Press.

Flores-Macias, Gustavo A. (comp.) (2019). *The Political Economy of Taxation in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Focanti, Diego, Hallerberg, Mark y Scartascini, Carlos (2016). Tax reforms in Latin America in an era of democracy. *Latin American Research Review*, 51(1), 132-158.

Fuchs, Doris (2007). *Business Power in Global Governance*. Boulder: Lynne Rienner.

Garay, Candelaria (2016). *Social Policy Expansion in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Gerber, Claudia et al. (2020). Income tax progressivity: Trends and implications. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 82(2), 365-386.

Hall, Peter A. y Soskice, David (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.

Heathcote, Jonathan, Storesletten, Kjetil y Violante, Giovanni L. (2017). Optimal tax progressivity: An analytical framework. *The Quarterly Journal of Economics*, 132(4), 1693-1754.

Hettich, Walter y Winer, Stanley L. (1988). Economic and political foundations of the tax structure. *The American Economic Review*, 78(4), 701-712.

Holland, Alisha C. y Schneider, Ben Ross (2017). Easy and hard redistribution: The political economy of welfare states in Latin America. *Perspectives on Politics*, 15(4), 988-1006.

Jacobs, David (1988). Corporate taxation and corporate economic power. *American Journal of Sociology*, 93(4), 852-881.

Jones, Geoffrey y Lluch, Andrea (comps.) (2015). *The Impact of Globalization on Argentina and Chile: Business Enterprises and Entrepreneurship*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Lindblom, Charles E. (1977). *Politics and Markets*. New York: Basic Books.

López-Calva, Luis Felipe y Lustig, Nora Claudia (comps.) (2010). *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Washington DC: Brookings Institution Press.

Lustig, Nora Claudia (comp.) (2018). *Commitment to Equity Handbook: Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*. Washington: Brookings Institution Press.

Mahon Jr., James E. (1996). *Mobile Capital and Latin American Development*. Pennsylvania: Penn State University Press.

Martin, Cathie Jo (1991). *Shifting the Burden: The Struggle over Growth and Corporate Taxation*. Chicago: University of Chicago Press.

Martin, Cathie Jo y Swank, Duane (2004). Does the organization of capital matter? employers and active labor market policy at the national and firm levels. *American Political Science Review*, 98(4), 593-611.

Martin, Cathie Jo y Swank, Duane (2008). The political origins of coordinated capitalism: Business organizations, party systems, and state structure in the age of innocence. *American Political Science Review*, 102(02), 181-198.

Martin, Cathie Jo y Swank, Duane (2011). Gonna party like it's 1899: Party systems and the origins of varieties of coordination. *World Politics*, 63(1), 78-114.

Martin, Cathie Jo y Swank, Duane (2012). *The Political Construction of Business Interests: Coordination, Growth, and Equality*. Cambridge: Cambridge University Press.

Miliband, Ralph (1969). *The State in Capitalist Society*. New York: Basic Books.

Ocampo, José Antonio (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: Brill.

Olson Jr., Mancur (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Ondetti, Gabriel (2021). *Property Threats and the Politics of Anti-Statism: The Historical Roots of Contemporary Tax Systems in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico [OCDE] (2019). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2019*. Paris: OECD.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico [OCDE] (2022). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2022*. Paris: OECD.

Palma, José Gabriel (2019). Deindustrialization, “premature” deindustrialization, and “Dutch disease”. *El Trimestre Económico*, 86(344), 901-966.

Przeworski, Adam y Wallerstein, Michael (1988). Structural dependence of the state on capital. *American Political Science Review*, 82(1), 11-29.

Renon, Eva (2021). *Bringing the Firm Back in the Analysis: State-Business Relations in Latin America and Their Impact on Policies* [Tesis de doctorado]. University College London.

Rueda, David y Pontusson, Jonas (2000). Wage inequality and varieties of capitalism. *World Politics*, 52(3), 350-383.

Sáenz Rovner, Eduardo (1992). *La ofensiva empresarial: industriales, políticos y violencia en los años 40 en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Salamon, Lester M. y Siegfried, John J. (1977). Economic power and political influence: The impact of industry structure on public policy. *American Political Science Review*, 71(3), 1026-1043.

Sánchez-Ancochea, Diego (2020). *The Costs of Inequality in Latin America: Lessons and Warnings for the Rest of the World*. London: Bloomsbury.

Schneider, Ben Ross (2004). *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Schneider, Ben Ross (2010). *Business-government interaction in policy councils in Latin America: Cheap talk, expensive exchanges, or collaborative learning?* IDB Working Paper Series No. IDB-WP-167. Washington DC: Inter-American Development Bank.

Schneider, Ben Ross (2013). *Hierarchical Capitalism in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Slemrod, Joel (comp.) (1996). *Tax Progressivity and Income Inequality*. Cambridge: Cambridge University Press.

Smith, Mark A. (2000). *American Business and Political Power: Public Opinion, Elections, and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.

Steinmo, Sven (1989). Political institutions and tax policy in the United States, Sweden, and Britain. *World Politics*, 41(4), 500-535.

Streeck, Wolfgang y Schmitter, Philippe C. (1999). *The Organization of Business Interests: Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies*. Cologne: Max-Planck-Institute.

Tanzi, Vito (2003). Taxation reform in Latin America in the last decade. En José Antonio González et al. (comp.), *Latin American Macroeconomic Reforms: The Second Stage* (pp. 327-356). Chicago: University of Chicago Press.

Tanzi, Vito (2013). *Tax reform in Latin America: A long-term assessment. Technical report*. New Orleans: Tulane University, Department of Economics.

Timmons, Jeffrey F. (2005). The fiscal contract: States, taxes, and public services. *World Politics*, 57(4), 530-567.

Vogel, David (2003). *Fluctuating Fortunes: The Political Power of Business in America*. Washington DC: Beard Books.

Wilson, Frank L. (1983). Interest groups and politics in Western Europe: The neo-corporatist approach. *Comparative Politics*, 16(3), 105-123.

La apropiación de la renta de la tierra y los límites de la política fiscal en los países productores de materias primas

El caso argentino (1993-2020)

Gastón Caligaris

■ Doi: 10.54871/ca24pt91

Introducción

A nadie se le escapa que la aguda crisis que atraviesa la economía argentina no es solo el producto de la crisis económica mundial o del modo particular en que impactó localmente la pandemia. Casi todos los indicadores de desempeño económico muestran una situación de estancamiento o de retroceso desde hace ya más de una década. Con una mirada un poco más amplia, no es difícil advertir que las dificultades de crecimiento de la economía argentina se remontan a varias décadas atrás, sin duda desde mediados de la década del setenta, pero también más atrás aún si se toman en cuenta las diferencias de desempeño económico con los llamados países centrales. La pregunta de fondo, por consiguiente, no se puede reducir a las causas inmediatas de esta crisis, sino que debe apuntar a los determinantes del desarrollo frustrado de la economía argentina, del cual la crisis actual es una manifestación más.

A muy grandes rasgos, se puede decir que la respuesta dominante en la literatura especializada, y repetida sin excepción en los discursos de las administraciones de orientación neoliberal, es que las causas del deterioro de la economía argentina deben buscarse en los errores de política económica debidos a la utilización de teorías económicas equivocadas y/o a la realización diagnósticos desacertados de la coyuntura económica (Damill, Frenkel y Rapetti, 2015). En contraposición, la respuesta de los enfoques heterodoxos, a su turno repetida con mayor o menor virulencia por las administraciones de orientación populista, suele apuntar a la capacidad de las élites locales para imponer modelos económicos que las privilegian por sobre las mayorías populares (Basualdo y Manzanelli, 2022). Por último, se puede esquematizar que, en los enfoques críticos o considerados radicales, se buscan estas causas en el modo en que la Argentina se inserta en el mercado mundial dado por el curso histórico de la lucha de clases local (Féiz, 2021). Por muy contrapuestas que parezcan estos tres tipos de respuestas todas coinciden en detener sus análisis, o poner a la causa última, en las capacidades de los individuos o grupos sociales para determinar el curso de la economía. En otras palabras, no avanzan en responderse por qué los individuos o grupos sociales en cuestión tienen esas capacidades y no otras; vale decir, de qué depende que los hacedores de políticas económicas adopten una concepción u otra, o de qué depende que las clases sociales, sea mediante vías institucionales o al margen de ellas, tengan o carezcan de fuerza para imponer sus intereses en determinada medida.

En contraposición, en este trabajo se procurará presentar un enfoque que, basado en una lectura novedosa de crítica marxiana de la economía política, pretende ir más allá de estas respuestas a partir de reconocer a las acciones individuales y colectivas como formas de realizarse el automovimiento enajenado de la acumulación de capital en tanto relación social cosificada (Marx, 1999; Iñigo Carrera, 2013). Sobre la base de este reconocimiento y siguiendo la investigación original de Iñigo Carrera (1998; 2007) para la formación

económica de la sociedad argentina, se considerará a este ámbito nacional como un órgano diferenciado de la unidad mundial de la acumulación de capital. En consecuencia, se pondrá el eje del análisis en el curso de la plusganancia portada en las mercancías de origen agrario con las que este ámbito nacional participa en la división internacional del trabajo; vale decir, se focalizará en los movimientos de la renta de la tierra captada en virtud de la mayor productividad relativa del trabajo agrario dada por la fertilidad excepcional de las tierras argentinas, en particular las de la llamada región pampeana. Más concretamente, se pondrá el foco en cómo el capital de donde dicha masa de plusvalor brotó originalmente logra reapropiárselo antes de que llegue a manos de la clase terrateniente argentina. En esta línea de argumentación se procurará demostrar que la incapacidad de la economía argentina para salir de su estado de crisis estructural pasa por el desarrollo de la contradicción que conlleva esta apropiación de la renta de la tierra a manos del capital extranjero. En este punto, se argumentará que, al no poderse realizar a través de impuestos directos, el modo principal de apropiación pasa de modo espontáneo por la sobrevaluación de la moneda nacional, que tiene el efecto de limitar al capital del sector industrial local al mercado interno, tornándolo cada vez más dependiente del aflujo de renta de la tierra para compensar la creciente diferencia que existe entre la productividad del trabajo local y la imperante en el mercado mundial. En definitiva, se argumentará que la situación de crisis estructural de la economía argentina se debe a los límites que encuentra la apropiación de la renta de la tierra a través de impuestos directos sobre la tierra y las mercancías de origen agrario y minero. En este sentido, veremos que el caso argentino resulta un caso muy rico para el análisis de economías donde la participación del Estado en la apropiación y distribución de la riqueza social trasciende por mucho su política fiscal.

La estructura argumental de esta contribución se desarrolla del siguiente modo. En la primera parte, se presentan los fundamentos del enfoque sobre la especificidad de las economías productoras

de materias primas, de la cual la argentina resulta un caso paradigmático. En la segunda parte, se presenta una caracterización general de la formación económica de la sociedad argentina y los límites que esta conlleva dados los mecanismos de los que dispone el Estado para apropiarse la renta de la tierra. En la tercera parte, se presenta una estimación de la renta agraria apropiada por la clase terrateniente y por otros sujetos sociales que ilustra la caracterización de la economía argentina realizada en la sección anterior al tiempo que permite ofrecer una explicación concreta de los cambios de orientación política de los sucesivos gobiernos y los principales conflictos políticos que caracterizaron la historia argentina reciente. Por último, se dedica un último apartado a sintetizar los aportes de la contribución.

Capital, unidad mundial y renta de la tierra

El reconocimiento de que el núcleo de la crítica marxiana de la economía política pasa por el develamiento del capital como una como relación social fetichizada y, con más precisión, como una forma de mediación social que existe como un sujeto automático, se ha difundido entre los marxistas en las últimas décadas, en particular a partir de la obra de Postone (Postone, 2006; Arthur, 2006, entre otros). Sin embargo, como lo ha advertido Starosta, aún en sus versiones más agudas y perspicaces, este reconocimiento se detiene a la hora de colegir que esta forma de mediación social implica que no hay aspectos ni formas de acción humana, individual o colectiva, que no resulten formas concretas de realizarse esta relación social cosificada (Starosta, 2015). Como consecuencia, estos enfoques dejan abierta la puerta para presentar al curso de la acumulación de capital en un ámbito nacional como determinado, de modo total o parcial, por la lucha de clases e incluso por las capacidades para diagramar políticas económicas. En contraposición, siguiendo el abordaje de la crítica marxiana de la economía política

desarrollado originalmente por Iñigo Carrera, aquí vamos a partir no solo del reconocimiento del capital como el sujeto concreto enajenado de la organización de la vida social sino también del reconocimiento de la conciencia y voluntad libres de los individuos como forma concreta de su conciencia y voluntad enajenadas en el capital (Iñigo Carrera, 2013).

De este punto de vista se sigue que el capital es una relación social de carácter universal y que, por tanto, la acumulación de capital es un proceso mundial por su contenido inmanente y nacional tan solo por su forma de realizarse. Este hecho también ha sido destacado por algunos marxistas en las últimas décadas (Clarke, 1991; Smith, 2006, por ejemplo). Sin embargo, el significado profundo de esta afirmación y su conexión con el reconocimiento de la inversión de las potencias humanas como potencias del capital se diluye toda vez que se presenta al antagonismo de clases local, sea bajo una forma institucionalizada o espontánea, como factor determinante el devenir del proceso nacional de acumulación de capital. En efecto, como enfatizaron Grinberg y Starosta, si se es consecuente con el punto de vista según el cual la acumulación de capital es un proceso por esencia mundial, el curso seguido por cada ámbito nacional solo puede explicarse por el papel que juega en el mercado mundial como órgano diferenciado de la unidad global de la acumulación de capital, siendo los antagonismos de clase locales y sus respectivas formas políticas institucionales las formas concretas que median el establecimiento de dicha unidad mundial inmanente (Grinberg y Starosta, 2015).

Como es reconocido en los debates sobre el desarrollo económico latinoamericano, los países del Cono Sur se han caracterizado históricamente por participar de la división internacional del trabajo mediante la producción de materias primas. Sin embargo, y a pesar de poner esta peculiaridad en el eje de sus análisis, los enfoques críticos de orientación marxista, nucleados bajo el marco de la teoría de la dependencia, no han prestado atención al hecho básico de que estas mercancías se caracterizan por ser portadoras de

plusganancias devenidas en renta de la tierra (Marini, 1991; Dussel, 1988). Empecemos, por consiguiente, por reponer qué es la renta de la tierra y qué implica desde el punto de vista de los flujos de valor a nivel internacional que para estos enfoques están en el centro de la discusión sobre la especificidad de estos países.

La renta de la tierra se presenta como una plusganancia que va a parar a la clase terrateniente en virtud de sus títulos de propiedad sobre la tierra. En su exposición de esta forma del plusvalor Marx identificó diversos mecanismos a través de los cuales esta clase social capta dicha masa de valor, la base de todos los cuales es la existencia de una condición natural para la producción, vinculada a una porción de tierra de carácter limitado y no reproducible por el capital. Esta exposición no ha estado exenta de debates dentro de la literatura marxista especializada. Pero, a los fines de la problemática concreta que nos convoca, interesa detenerse en particular en el debate sobre la fuente del plusvalor que constituye la renta de la tierra. Porque, en efecto, si el plusvalor en cuestión proviniese de la explotación de los trabajadores del sector industrial, se invertiría por completo el curso del flujo de plusvalor que todas las explicaciones dependentistas presentan como auto evidente. Vale decir, en vez de ser los llamados países centrales o imperialistas los que absorben de manera sistemática plusvalor producido en los llamados países periféricos o dependientes, serían estos últimos los que absorberían plusvalor producido en los primeros.

En esencia, en esta controversia se pueden distinguir dos posiciones. Por un lado, se encuentra la posición según la cual la renta de la tierra es plusvalor producido al *interior* de la rama de la producción agraria (Academia de Ciencias de la U.R.S.S., 1956; Astarita, 2010, entre otros). Por otro lado, se presenta la posición que sostiene que, con excepción de la renta absoluta, todas las formas de renta de la tierra están constituidas por plusvalor proveniente desde fuera de la producción agraria (Itoh, 1988, p. 237; ss. Iñigo Carrera, 2017, pp. 85-114 y pp. 175-207, entre otros). Desde mi punto de vista, el problema de la primera de estas posiciones es que, tal como se ha

puesto de manifiesto en otros debates vinculados a la problemática de las transferencias de valor, implica que la cantidad de plusvalor total generado en una economía resulta mayor a la cantidad de plustrabajo total, rompiéndose de este modo la unidad contradictoria entre materialidad y forma social que es propia de la sociedad capitalista (Mandel, 1979, pp. 91-101). En contraposición, la segunda de estas posiciones es consistente con los fundamentos de la crítica marxiana de la economía política al considerar a la renta de la tierra como una forma más adoptada por el plusvalor cuando, en la circulación, se establece la unidad del movimiento del capital social global mediante el reparto del plusvalor total generado. De hecho, como lo advirtieron varios de los autores que sustentan esta posición, este punto de vista se ajusta a la cualificación que realiza Marx de la renta de la tierra como “un valor social falso” que “surge de la ley del valor de mercado, a la cual se someten los productos del suelo” (Marx, 1997, p. 849).

Como es evidente, esta determinación esencial de la renta de la tierra no puede cambiar por el hecho de que entre la clase terrateniente y el capital del sector industrial medie una frontera nacional. Ahora bien, concluir que hacia los países especializados en la producción de materias primas fluye de manera permanente una masa de plusvalor proveniente de los países consumidores de estas mercancías parece chocar con todas las apariencias que presentan estos procesos de nacionales de acumulación de capital. En efecto, lo que debería esperarse de un país hacia donde afluye de modo permanente una masa de riqueza social no producida por sus propios trabajadores es que tenga potenciado su proceso nacional de acumulación de capital. Y, a la inversa, lo que en general presentan estos países es una situación de crisis recurrentes, una menor productividad del trabajo del capital industrial, bajos salarios, una masa de población superflua numerosa y creciente, etc. Sin embargo, en vez de abandonar la conclusión a la que conduce el desarrollo sistemático de las determinaciones del capital por encontrarla refutada por las manifestaciones inmediatas, el camino

que se desprende del método de la crítica de la economía política es precisamente el contrario, esto es, continuar desarrollando dichas determinaciones hasta enfrentar a las manifestaciones inmediatas en cuestión. En este sentido, lo que corresponde examinar es la potencialidad de que la cesión de plusvalor por parte del capital del sector industrial de los llamados países centrales hacia la clase terrateniente de los llamados países periféricos se desarrolle en su contrario, es decir, en la recuperación de dicho plusvalor. Vale decir, en vez de negar la determinación de la renta de la tierra como un valor social falso, tal como lo hacen los enfoques críticos tributarios de la teoría de la dependencia, se trata de develar de qué modo es posible que el capital de cuyo ciclo esta masa de plusvalor brotó originalmente puede reapropiársela. Y más aún, cómo este proceso de reapropiación resulta en la causa de las trabas al desarrollo que presentan los países productores de materias primas. Pero para ello es necesario empezar por volver sobre las determinaciones de la renta de la tierra desplegadas por Marx.

Ante todo, la posibilidad de recuperar el plusvalor cedido inicialmente a la clase terrateniente está dada por la naturaleza particular del rédito que constituye la renta de la tierra. Ocurre que esta forma de rédito reproduce a un sujeto social que no juega ningún papel en el proceso inmediato de producción, de modo que la apropiación de su rédito por terceros no afecta en absoluto dicho proceso (Marx, 1987, p. 297). A primera vista, pareciera que, siendo así, al capital en tanto relación social dominante no le queda más camino que deshacerse de la clase terrateniente y tomar en sus manos el ejercicio del monopolio sobre la tierra. Sin embargo, la abolición de la propiedad privada sobre un medio de producción tan relevante como lo es la tierra no puede realizarse sin poner en cuestión la propiedad privada sobre el resto de los medios de producción y, en definitiva, la propiedad privada en general (Marx, 1989, p. 419). En este punto, sin embargo, Marx señala la posibilidad de que, a través de impuestos, el capital se apropie de manera parcial la renta de la

tierra: “se la apropiaría, por tanto, dando un rodeo, ya que no puede hacerlo directamente” (Marx, 1989, p. 419).

En resumen, en la medida en que la renta de la tierra es una masa de plusvalor de la que el propietario territorial se apropia solo en virtud de poseer un título de propiedad, el capital puede apropiarse de ella a través del Estado. Sin embargo, por ser la renta de la tierra un ingreso que corresponde a la propiedad privada sobre la tierra, esta apropiación está cuantitativamente limitada por el propio cuestionamiento de la propiedad privada que conlleva. Como veremos en las secciones siguientes, esta es la contradicción que está en la base de la estructura económica de la sociedad argentina y los límites con los que choca en la actualidad.

La formación económica de la sociedad argentina y sus límites

Como el resto de los países del Cono Sur, la Argentina se ha caracterizado por participar de la división internacional del trabajo mediante la producción de materias primas, en su caso con mercancías de origen agrario. Esto significa que, a contrapelo de lo que plantean los enfoques dependencistas para la Argentina, ha fluido hacia su economía de manera permanente una masa de plusvalor proveniente de otros ámbitos nacionales de acumulación de capital. Esta masa de plusvalor, sin embargo, no acabó en su totalidad en los bolsillos de la clase terrateniente. Tal como Marx lo había barruntado, el capital de cuyo ciclo brotó originalmente dicha masa de plusvalor pudo recuperar buena parte de ella a través de la acción del Estado, aunque no solo a través de impuestos sobre la tierra o de manera directa sobre la renta de la tierra. La complejidad que en la historia fue adoptando la forma en que el capital de los países compradores de estas materias primas pudo recuperar parte de la renta de la tierra en cuestión y, en particular, el modo en que esta complejidad determinó la especificidad y el destino de la

acumulación de capital en la Argentina ha sido desarrollada originalmente por Iñigo Carrera, junto a una estimación de dicha masa de plusvalor desde finales del siglo XIX hasta principios del siglo XXI (Iñigo Carrera, 2007). Aquí repondremos de modo sucinto este desarrollo para luego analizar la crisis más reciente de la economía argentina con base en una actualización de dicha estimación hasta el presente.¹

Comencemos por las formas de apropiación de la renta de la tierra. Los impuestos específicos sobre la renta de tierra aplicados a cada tipo de tierra es el modo más directo para impedir que dicha masa de plusvalor termine en manos de la clase terrateniente. Este modo de apropiación se intentó en la Argentina mediante el *impuesto a la renta potencial de la tierra*, pero nunca llegó a aplicarse de manera efectiva (Nuñez Miñana, 1985). La razón de su fracaso no se encuentra en la abstracta fuerza política de la clase terrateniente, sino en el carácter *confiscatorio* o violatorio del principio de la equidad fiscal que acababa por presentar dada la magnitud de la masa de valor en juego. En definitiva, su fracaso se explica por la contradicción, ya planteada por Marx, en la que incurre el capital al pretender cuestionar la propiedad territorial sin que se ponga en cuestión la propiedad privada en general.

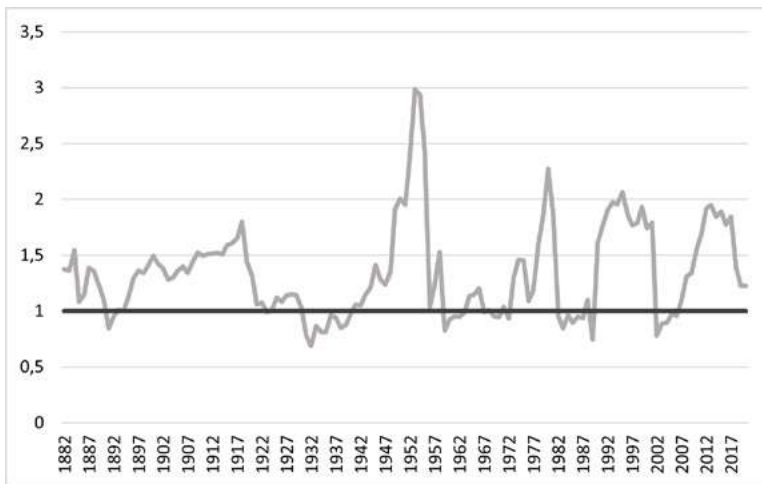
Frente a la imposibilidad de esta forma de tributación, la alternativa que se abre es apropiar la renta de la tierra a través de un impuesto que afecte a todas las mercancías agrarias por igual. Este impuesto ha aparecido una y otra vez en la historia argentina, en general bajo el nombre de “retenciones a las exportaciones”, con efecto inmediato sobre el precio de las mercancías del mismo tipo que circulan en el mercado interno y el consecuente abaratamiento

¹ Esta actualización, así como parte del análisis que se presentará de estos datos, se ha realizado en colaboración con los miembros del grupo responsable del proyecto de investigación PICT N° 2018-1601 titulado “La acumulación de capital y sus formas políticas e ideológicas en la Argentina actual: ¿un cambio de modelo?”, dirigido por el Dr. Guido Starosta. Sus principales resultados han sido publicados en Caligaris et al. (2023).

de la fuerza de trabajo para el capital local. A pesar de que este impuesto nunca logró imponerse de manera efectiva, su monto siempre ha sido reducido respecto de la masa de renta de la tierra en juego. Sucede que, también en este caso, llegada cierta proporción del precio de la mercancía afectada, emerge de modo manifiesto la contradicción entre este modo de apropiación y el derecho a la propiedad privada en general. El conflicto en torno a las *retenciones móviles* del año 2008, sobre el que volveremos más adelante, es quizá el caso histórico más expresivo de la limitación que tiene este tipo de impuesto. En este conflicto, la clase terrateniente consiguió torcerle el brazo al gobierno gracias a lograr convocar en nombre de la defensa de la propiedad privada a la pequeña burguesía urbana y a la clase obrera que realiza el trabajo más complejo (Pérez Trento, 2017a). En igual sentido, han funcionado las políticas de precios máximos para las mercancías agrarias que circulan en el mercado interno junto a cupos de exportación o sencillamente la mediación directa del Estado en el comercio exterior. En mayor o menor medida, según los casos, también estas formas de apropiación se han visto limitadas toda vez que intentaron avanzar de modo sustantivo sobre la masa de renta de la tierra disponible.

Dados los límites con los que choca la apropiación de esta riqueza social mediante impuestos o regulaciones directas sobre la circulación de las mercancías agrarias, la recuperación del plusvalor cedido por el capital social global como renta de la tierra se abrió paso en la historia argentina a través de un mecanismo indirecto y velado: la sobrevaluación de la moneda nacional respecto de la que funciona como dinero mundial. El siguiente gráfico muestra el nivel de sobre y subvaluación de la moneda argentina desde la constitución de la especificidad de este proceso nacional de acumulación de capital.

Gráfico 11.1. Valuación de la moneda nacional respecto del dólar norteamericano (1882-2020)



Fuente: datos elaborados por el Proyecto de investigación PICT 2018-1601 siguiendo la metodología desarrollada por Iñigo Carrera (2007).

La sobrevaluación de la moneda nacional significa que, al pasar por la mediación cambiaria, se recibe una menor cantidad de riqueza social que la que se hubiese recibido si el tipo de cambio estuviera en su paridad. Por tanto, significa que solo se pueden exportar mercancías que porten una plusganancia cuya pérdida en la mediación cambiaria no afecte la reproducción normal del capital que la produjo. Y esa plusganancia no puede ser otra que la renta de la tierra. En consecuencia, la recurrencia de este mecanismo de apropiación de la renta de la tierra se convierte en una traba al desarrollo del capital industrial en general que se acumula en el país; vale decir, los capitales del sector industrial tienen que limitar su producción al mercado interno con los consecuentes mayores costos que implica la menor escala de producción resultante.

La industria automotriz argentina, considerada como la *locomotora* de la industria nacional y principal factor explicativo de las

exportaciones de origen industrial, es un caso paradigmático en este sentido. Sus exportaciones al Mercosur, de por sí un mercado restringido, no van en su monto más allá de las importaciones del mismo rubro que las compensan, de acuerdo al régimen de comercio exterior que regula al sector. Por consiguiente, su expansión, en los hechos, queda limitada al tamaño del mercado interno (Iñigo Carrera, 2006, p. 193). Sobre esta base, tal como observan Fitzsimons y Guevara, incluso para los años de mayor producción en la última década, el promedio de los automóviles anuales producidos por trabajador es más de dos veces menor que el que rige en Japón, Reino Unido y Estados Unidos, y esta diferencia se multiplica de modo notable cuando se toman las terminales automotrices con mayor rendimiento en vez de los promedios nacionales (Fitzsimons y Guevara, 2016, p. 190).

Si tomamos en cuenta que, según la Encuesta Nacional a las Grandes Empresas (Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC], 2023), más del 60 % de los capitales más concentrados de la economía argentina son de origen extranjero y que, por lo menos, deberían obtener la misma tasa de ganancia que tienen en otras partes del mundo, resulta manifiesto que los mayores costos que surgen de su escala restringida deben ser compensados por la apropiación de una masa de valor extraordinaria. Como es evidente, la masa de valor en cuestión no puede provenir solo de la sobre explotación de la fuerza de trabajo local, como implícita o explícitamente señalan los enfoques críticos respecto del curso de la economía argentina. De ser así, lejos de limitarse al mercado interno, los capitales extranjeros se establecerían en el país para producir para el mercado mundial, tal como hacen en los países del Este Asiático donde encuentran una fuerza de trabajo barata.

Como se desprende del mismo mecanismo de apropiación de renta de la tierra que limita la producción de estos capitales al mercado interno, la masa de valor en cuestión no puede ser otra que esta renta de la tierra que no llega a la clase terrateniente. En efecto, estos capitales se apropian de la renta de la tierra retenida

en la mediación cambiaría toda vez que importan medios de producción, remiten ganancias a sus casas matrices o compran la fuerza de trabajo local abaratada por el consumo de mercancías importadas. Pero también lo hacen gracias a las anteriores formas de apropiación consideradas cuando la recaudación del Estado fluye hacia ellos a través de subsidios, exenciones impositivas, compras de sus mercancías, o indirectamente a través del abaratamiento artificial de la fuerza de trabajo que explotan. Por supuesto, la parte de la renta de la tierra que fluye vía la recaudación del Estado también la comparten con los acreedores extranjeros de la deuda pública, que le prestan al Estado en épocas de crisis para cobrárselas con intereses leoninos en épocas de relativa prosperidad. Por último, es importante resaltar que, en muchos casos, y otra vez los capitales automotrices son el ejemplo paradigmático, la restricción del mercado interno como condición para apropiarse de la renta de la tierra les permite a los capitales de origen extranjero poner en producción maquinaria que en sus lugares de origen ya es obsoleta.

Si miramos el proceso en su unidad tenemos, en primer lugar, que el principal apropiador de la renta de la tierra, en última instancia, no es otro que el capital industrial de cuyo ciclo original brotó el plusvalor en cuestión. En segundo lugar, que al ser condición de esta recuperación la restricción del mercado interno, el crecimiento de la economía queda atado al flujo de renta de la tierra que pueda compensar los mayores costos provenientes de la menor escala de producción correspondiente a dicho mercado. Y en la medida en que la brecha entre escalas de producción que impone la diferencia de magnitud entre el mercado interno y el mercado mundial es cada vez más grande, cada vez se necesita más renta de la tierra para compensarla. El resultado es que la economía argentina choca de manera permanente con un límite infranqueable generando una población obrera superflua cada vez mayor y salarios cada vez más bajos. Pasemos a examinar más en concreto la dinámica que fue tomando este choque en

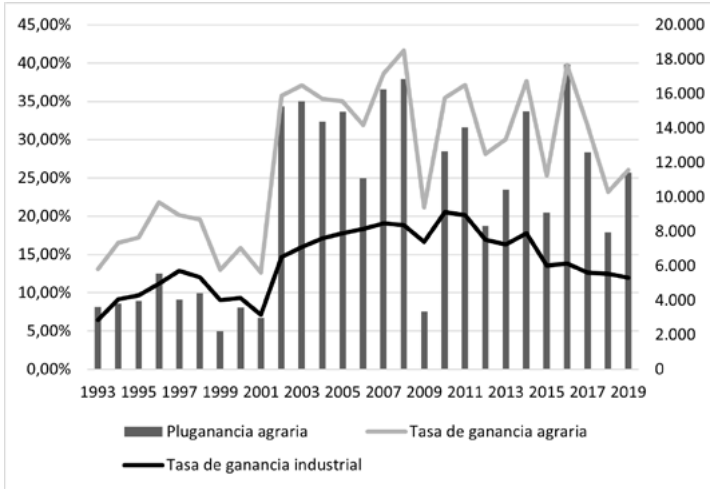
las últimas décadas con base en una estimación de la renta de la tierra total que fluyó hacia la Argentina y sus distintos cursos de apropiación.

La dinámica de la crisis de la acumulación de capital en la Argentina²

Empecemos por considerar la renta de la tierra que va a parar a los bolsillos de los terratenientes. El cómputo de esta porción de la renta de la tierra total surge de estimar la diferencia entre lo que aparece como la tasa de ganancia anual imperante en el sector agrario y la del sector industrial. A su vez, ambas tasas de ganancia se obtienen estimando, por un lado, el plusvalor sectorial anual como diferencia entre el valor agregado y la suma de la masa salarial y el capital fijo consumido en el año y, por el otro, el capital adelantado en cada sector, dado por la suma del capital circulante y el capital fijo anual, incluyendo al ganado en el caso del sector agrario. Como se puede observar en el siguiente gráfico, en las últimas tres décadas, la tasa de ganancia en el sector agrario es siempre mayor a la imperante en el sector industrial. La plusganancia resultante de multiplicar esta diferencia por el capital adelantado en el sector agrario no puede ser otra cosa que renta de la tierra agraria.

² Esta sección se basa en Caligaris et al. (2023).

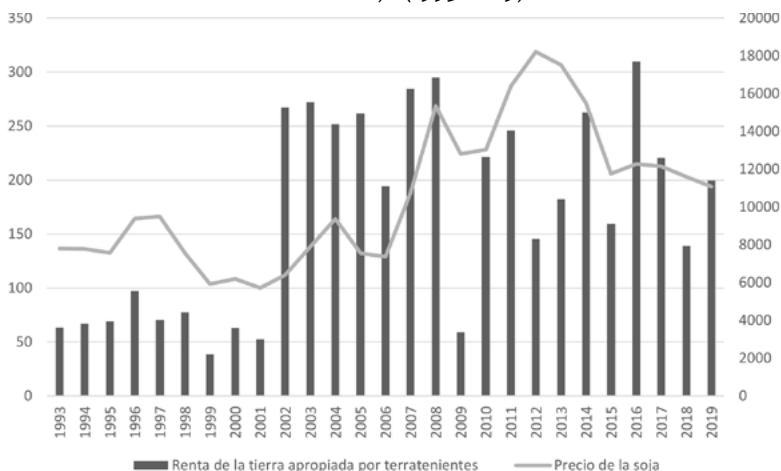
Gráfico 11.2. Tasas de ganancia sectoriales (eje principal) y plusganancia del sector agrario en millones de pesos de 2004 (eje secundario) - (1993-2019)



Fuente: datos elaborados por el Proyecto de investigación PICT 2018-1601 siguiendo la metodología desarrollada por Iñigo Carrera (2007).

Como se puede observar, la renta de la tierra que fluyó hacia la clase terrateniente dio un salto sustantivo en su magnitud absoluta desde 2002, con la excepción del año 2009 cuando se combinaron una muy fuerte sequía y con una caída en los precios de las mercancías agrarias producto de la crisis financiera global del año anterior. A primera vista, parecería que este salto en la magnitud de las plusganancias sectoriales, apropiadas como renta de la tierra, se explica por la suba de los precios de las mercancías agrarias, conocida como el *boom de las commodities*, que en la Argentina fue aprovechada en su mayor parte mediante la producción de soja transgénica. Sin embargo, como se puede apreciar en el gráfico siguiente, la evolución de la magnitud de la renta de la tierra en cuestión no correlaciona de manera directa con la evolución de los precios de la soja.

Gráfico 11.3. Precio índice de la soja (eje principal) y renta de la tierra apropiada por la clase terrateniente en millones de pesos de 2004 (eje secundario) - (1993-2019)

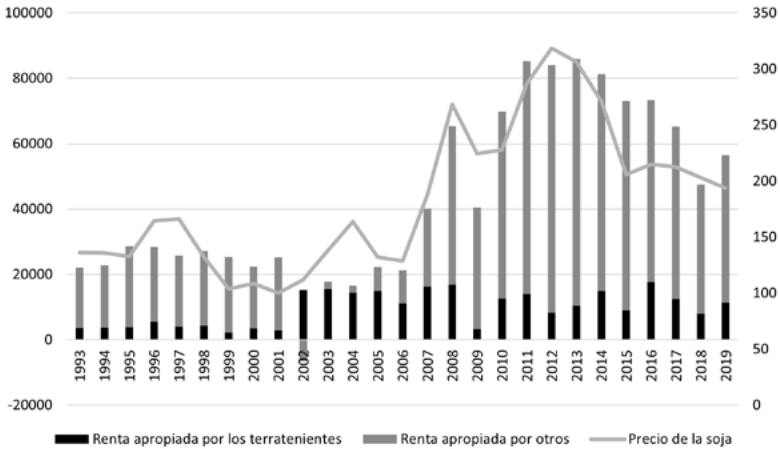


Fuente: datos elaborados por el Proyecto de investigación PICT 2018-1601 siguiendo la metodología desarrollada por Iñigo Carrera (2007).

En particular, entre 2010 y 2013 los precios de la soja subieron un 40 %, mientras que la renta se contrajo. Más aún, el pico del nivel de precios de toda la serie en el año 2012 coincide con el nivel más bajo de renta de la tierra desde 2002. A su vez, entre 2014 y 2019 el nivel de la renta de la tierra se recupera incluso superando sus máximos anteriores mientras los precios de la soja caen un 35 %, estancándose desde 2015. Estas diferencias se explican por lo que señalamos en las secciones anteriores. Se trata de la intervención estatal en la circulación de las mercancías agrarias para captar parte del plusvalor originado fuera del país, y recibido bajo la forma de renta de la tierra, con la finalidad de transferirlo esencialmente a los capitales industriales y comerciales de origen extranjero y a los capitales prestados a interés internacionales que componen la deuda pública externa. El siguiente gráfico muestra una estimación de

dicha masa de renta de la tierra que escapa a la apropiación por la clase terrateniente argentina.

Gráfico 11.4. Renta de la tierra total en millones de pesos de 2004 (eje principal) y precio índice de la soja (eje secundario) - (1993-2019)

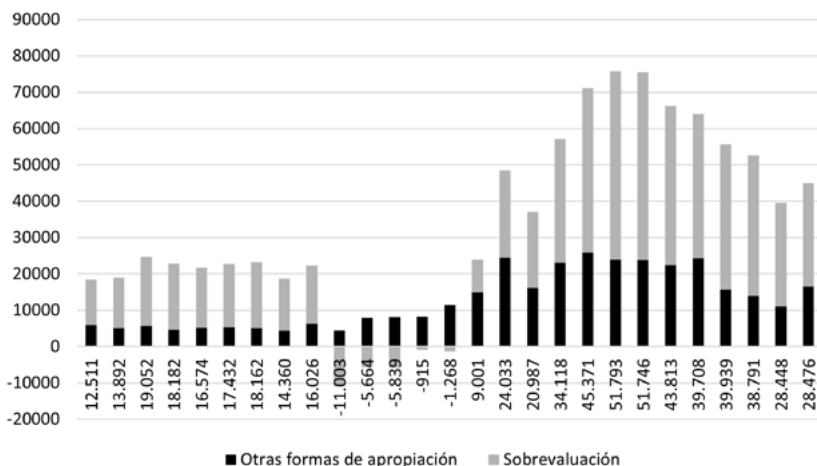


Fuente: datos elaborados por el Proyecto de investigación PICT 2018-1601 siguiendo la metodología desarrollada por Iñigo Carrera (2007).

Como se puede ver, la incorporación de la renta de la tierra que no llega a las manos de los terratenientes torna consistente el movimiento de los precios de la soja con el desempeño del sector agrario. Pone en evidencia que, en efecto, existe una masa de plusvalor que, estando portada como renta de la tierra en las mercancías agrarias, no llega como tal a los terratenientes. En la sección anterior, hemos indicado las principales formas en que el Estado interviene para interrumpir el flujo de renta de la tierra hacia la clase terrateniente. En el período que analizamos, sobresalen la sobrevaluación de la moneda nacional, las retenciones a las exportaciones, el efecto de ambas sobre el precio interno de las mercancías agrarias y, en algunos pocos años, la fijación de precios máximos para la carne y el trigo. Además, se registran en el período algunos años donde hay

sobrepuestos en determinados medios de producción agrarios, que también deben ser considerados como renta de la tierra que escapa a la clase terrateniente. El siguiente gráfico muestra cómo se distribuye a lo largo de los años la sobrevaluación de la moneda nacional respecto de las otras formas de apropiación primaria de la renta de la tierra. Los datos negativos indican que fluyó valor hacia el sector agrario desde el conjunto de la economía a través del mecanismo indicado.

Gráfico 11.5. Formas de apropiación primaria de la renta de la tierra (1993-2019)



Fuente: datos elaborados por el Proyecto de investigación PICT 2018-1601 siguiendo la metodología desarrollada por Iñigo Carrera (2007).

Lo primero que salta a la vista de estos datos es que la sobrevaluación de la moneda nacional es la forma predominante y la que explica por lejos la mayor parte de la renta que se le escapa a la clase terrateniente. Como hemos visto, esto no es casual. Se trata de una forma velada de apropiación de riqueza social. Para apreciar hasta qué punto este modo de interrumpir el flujo de renta de la tierra hacia la clase terrateniente es el más potente para procesar

la contradicción entre la apropiación de la renta de la tierra y el principio de *equidad fiscal* que es propio de las formas ideológicas de la sociedad capitalista, consideremos de modo sucinto cómo evolucionó la relación de la clase terrateniente con las distintas administraciones cuyas políticas mediaron la apropiación de la renta de la tierra.

Durante la década del noventa, no hubo retenciones a las exportaciones ni políticas de fijación de precios. En cambio, la sobrevaluación de la moneda nacional osciló en torno al 100 %, lo que significó que la clase terrateniente local perdiera el 85 % de la renta de la tierra portada en las mercancías agrarias. Sin embargo, como reporta Pérez Trento, la actitud de la clase terrateniente frente a los sucesivos gobiernos que mantuvieron el *plan de convertibilidad* que implicaba esta sobrevaluación, fue muy poco confrontativa. En particular, la Sociedad Rural Argentina, que es la organización política que históricamente ha nucleado a la llamada cúpula de la clase terrateniente, mantuvo su apoyo explícito a este plan económico hasta que colapsó en diciembre de 2001 (Pérez Trento, 2017b). Esta actitud cambió por completo frente a la aparición de las retenciones a las exportaciones. Sin embargo, el conflicto político entre la clase terrateniente y la nueva administración no escaló debido a la relativa moderación de estos impuestos, pero en particular por la aguda devaluación de la moneda combinada con una pequeña recuperación de los precios (Barlow y Peña, 2021), que implicó casi una cuadruplicación de la renta de la tierra apropiada por la clase terrateniente. Sin embargo, cuando en 2007, los precios de las mercancías agrarias empezaron a subir y la administración kirchnerista intentó captar el aflujo de renta de la tierra correspondiente con un sistema de *retenciones móviles*, la clase terrateniente enfrentó al gobierno en un largo conflicto que marcó un hito en la historia de la política argentina. En la sección anterior ya se ha mencionado que la clase terrateniente logró impedir esta política de apropiación de renta de la tierra gracias a presentar a las retenciones móviles como un atentado contra la propiedad privada en

general. Pero aquí podemos apreciar que son precisamente los límites de este tipo de apropiación los que llevan a la sobrevaluación de la moneda nacional como forma de apropiación alternativa. En efecto, a partir de ese año, la sobrevaluación va a volver a ser el principal mecanismo de apropiación de renta de la tierra. Con todo, la permanencia de las retenciones a las exportaciones, la aparición de políticas de fijación de precios y en particular el desdoblamiento informal del tipo de cambio, mantuvieron a la clase terrateniente en una actitud confrontativa con el gobierno. El carácter velado de la sobrevaluación de la moneda nacional se puso de manifiesto cuando llegó la administración neoliberal de Macri. Durante este gobierno, la sobrevaluación continuó en niveles altos y explicando la mayor parte de la renta de la tierra que no llegó a la clase terrateniente. Sin embargo, la unificación de los tipos de cambio y la baja de las retenciones hizo que esta clase social viera al gobierno macrista como un aliado. A tal punto llegó la comunión entre la clase terrateniente y el macrismo que los dos ministros de agricultura de la gestión fueron miembros de la Sociedad Rural Argentina, uno de los cuales había sido su presidente entre 2012 y 2017.

En la sección anterior, ya se ha indicado que todos estos mecanismos de interrupción del flujo de renta de la tierra hacia la clase terrateniente no son otra cosa que mecanismos de desvío de dicha masa de plusvalor hacia el capital industrial y comercial, en general de origen extranjero, que opera con la restricción del mercado interno, y al capital prestado a interés que constituye la deuda pública externa. Como vimos, en particular la sobrevaluación de la moneda nacional implica que la acumulación de capital se desarrolle con un límite inmanente. En concreto, la brecha que se abre entre la productividad del trabajo que ponen en acción los capitales industriales que operan en la escala restringida del mercado interno y la productividad del trabajo que impera en el mercado mundial hace que cada vez se necesite más renta de la tierra para compensarla. Así, estos capitales se expanden cuando sube la masa de renta de la tierra apropiable y se contraen cuando baja. Esta

contradicción explica la revitalización de la industria local con el llamado *boom de las commodities* y la crisis en la que entró cuando cayeron los precios de las mercancías agrarias.

A su vez, el capital prestado a interés que constituye la deuda pública externa también tiene su movimiento atado al de la renta de la tierra. Esto es, cuando el flujo de renta de la tierra cae o se estanca y compromete la acumulación de capital se toma deuda externa, mientras que, cuando sube el flujo de renta de la tierra, se paga esta deuda con creces. En lo político, esta dinámica de la acumulación de capital se procesa mediante la alternancia entre gobiernos de orientación populista y de orientación neoliberal (Iñigo Carrera, 2011). Así, en la fase ascendente del flujo de renta de la tierra, el gobierno populista vehiculiza la suba de salarios que acompaña la expansión de la industria, las políticas de subsidios para el *desarrollo industrial* y el pago de la deuda que *independiza económicamente al país*, mientras que en la fase descendente de este flujo aparece el gobierno neoliberal que aplica los *planes de ajuste* necesarios para *ordenar* el desbarajuste de cuentas que dejó el *despilfarro populista*, con vistas de acceder al crédito internacional.

Consideremos de manera muy esquemática la última década. A partir de 2013, los precios de las mercancías agrarias empiezan a caer hasta alcanzar un nuevo piso en el año 2015. Como consecuencia, la renta de la tierra apropiable por el capital se estanca y empieza a decrecer. El gobierno populista, que, según lo afirmaba literalmente su presidenta, había actuado como *pagador serial* de la deuda externa, no podía acceder al crédito externo sin negociar con los llamados *fondos buitres* y volver a los *condicionamientos* de los organismos internacionales de crédito con los que había saldado la deuda unos años antes en nombre de la *independencia económica del país*. Sin este acceso al crédito externo, la acumulación de capital entra en crisis y el gobierno empieza un proceso de ajuste que llama de manera eufemística *sintonía fina*. Pero sin renta de la tierra para compensar las limitaciones de su escala, el capital local más concentrado no necesitaba solo crédito externo. Necesitaba ante

todo una caída sustantiva del nivel de salarios. Para las elecciones de 2015, el mismo gobierno populista presenta un candidato de derecha que expresa esta necesidad de la acumulación de capital. El resultado electoral, sin embargo, da por ganador al candidato de la oposición abiertamente neoliberal. Y, en efecto, la administración macrista se caracteriza por la fuerte caída del salario y la toma indiscriminada de deuda externa. Los primeros dos años se estabiliza la economía sobre esta doble base, pero, con la renta de la tierra en caída y la incapacidad de mantener el ritmo de endeudamiento, los últimos años son de crisis manifiesta. La derrota electoral vuelve a llevar al populismo al gobierno, pero esta vez es una *coalición* más conservadora. La pandemia del COVID-19 hunde a la economía en una crisis aún mayor. Pero su destino está de todos modos marcado. Salvo que aparezca un nuevo *boom de las commodities*, lo que queda es negociar el pago de la deuda y consolidar un nuevo piso en el nivel de salarios y en la magnitud de la población obrera superflua.

Conclusiones

En este trabajo, se ha procurado argumentar que la crisis más reciente de la economía argentina es una expresión más de los límites inmanentes que comporta esta economía nacional como órgano diferenciado de la unidad mundial de la acumulación de capital. De manera sucinta, se puede decir que estos límites están dados por la secuencia de tres contradicciones. En primer lugar, que, si bien la producción de mercancías agrarias en las condiciones naturales relativamente favorables que se dan en la Argentina implica el abaratamiento de la fuerza de trabajo que consume el capital en los llamados países centrales, la compra de estas mismas mercancías implica un drenaje de plusvalor desde estos países hacia la clase terrateniente argentina bajo la forma de renta de la tierra. En segundo lugar, que si bien el capital de cuyo ciclo brotó originalmente este plusvalor es el verdadero sujeto a cuya finalidad se subsume

toda la producción social, no puede recuperar esta masa de renta de la tierra de manera simple y directa, en particular a través de impuestos, sin poner en cuestión a la propiedad privada como forma jurídica esencial de la producción capitalista. En tercer lugar, que si bien la sobrevaluación de la moneda nacional resulta un mecanismo indirecto y velado de apropiación de la renta de la tierra que trasciende las limitaciones de las regulaciones impositivas, implica que el capital del sector no rentístico debe restringir su producción al mercado interno teniendo por condición para su valorización compensar sus mayores costos con la apropiación de renta de la tierra. Así, a medida que se va expandiendo la brecha entre la productividad del trabajo requerida para el mercado interno y la imperante en el mercado mundial, la acumulación de capital en la Argentina se desarrolla dependiendo del aflujo de una renta de la tierra cuya magnitud necesaria para sostenerla es cada vez mayor. El resultado no puede ser otro que las crisis recurrentes, la caída del salario y el crecimiento secular de la población obrera superflua.

Investigaciones recientes han puesto de manifiesto que estas contradicciones no son exclusivas del proceso nacional argentino de acumulación de capital. La existencia de una masa relevante de renta de la tierra apropiada y redirigida por el Estado a través de mecanismos que trascienden las regulaciones impositivas directas, determinando una estructura económica que limita el desarrollo del capital industrial al mercado interno o lo impide, ha sido relevada en los últimos años al menos para los casos de Brasil (Grinberg, 2016), Venezuela (Kornblihtt y Dachevsky, 2017), Uruguay (Oyhantçabal y Sanguinetti, 2017), Bolivia (Mussi, 2019) y Paraguay (Mussi y Villar, 2023). Estas investigaciones ponen en perspectiva el caso argentino como expresión de un fenómeno regional y colocan en agenda la necesidad de una rediscusión sustantiva de las explicaciones tradicionales sobre las estructuras económicas de los países del Cono Sur, en particular las basadas en la llamada teoría de la dependencia. Asimismo, convocan a repensar los límites y alcances

de las políticas fiscales en estos países, o con más precisión, el papel de los Estados nacionales en la apropiación y distribución de la riqueza.

En este sentido, resulta evidente que el destino del proceso nacional argentino de acumulación de capital no está desconectado del destino de sus vecinos subcontinentales. Al igual que ocurrió a principios de la década del dos mil, una suba de los precios de las mercancías de origen agrario y minero podría darle impulso a la economía argentina junto a sus economías vecinas en el marco político regional de una nueva *mareta rosa*. Pero, como también pasó entonces, tarde o temprano los límites inmanentes a la especificidad de estos procesos nacionales de acumulación de capital se impondrían a través de nuevas crisis que llevarían los salarios y a la magnitud de la población obrera superflua a un nivel más acuciante aún. La superación de la crisis argentina, por consiguiente, no puede pasar por pretender dar con una política económica acertada en un contexto internacional determinado ni por forzar al gobierno a aplicar políticas que no favorezca al capital más concentrado. Al contrario, la verdadera salida de la crisis solo puede pasar por superar la forma específica que adopta la economía argentina como espacio nacional dentro de un subcontinente económicamente determinado como productor de materias primas en la división internacional del trabajo. Pero para eso el primer paso es reconocer esta especificidad regional.

Bibliografía

Academia de Ciencias de la U.R.S.S. (1956). *Manual de economía política*. Ciudad de México: Grijalbo.

Arthur, Christopher (2006). The inner totality. *Historical Materialism*, 14(03), 85-111.

Astarita, Rolando (2010). *Economía política de la dependencia y el subdesarrollo. Tipo de cambio y renta agraria en la Argentina*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Barlow, Matt y Peña, Alejandro Milcíades (2021). The politics of fiscal legitimacy in developmental states: emergency taxes in Argentina under kirchnerism. *New Political Economy*, 27(3), 403-425.

Basualdo, Eduardo y Manzanelli, Pablo (2022). *Los sectores dominantes en la Argentina: estrategias de construcción de poder desde el siglo XX hasta el presente*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Caligaris, Gastón et al. (2023). La cuestión agraria actual: el papel de la propiedad y renta de la tierra en la acumulación de capital. El caso argentino (1993-2019). En Javiera Rojas et al. (comps.), *La cuantificación del desarrollo histórico de la valorización del capital en América del Sur. Estudios de largo plazo sobre la tasa de ganancia y la renta de la tierra: Metodología y Resultados* (pp. 52-90). Santiago: Ariadna Ediciones.

Clarke, Simon (1991). Overaccumulation, class struggle and the regulation approach. En Werner Bonefeld y John Holloway (comps.), *Post-fordism and social form. A marxist debate on the post-fordist state* (pp. 103-134). London: Palgrave Macmillan.

Damill, Mario, Frenkel, Roberto y Rapetti, Martín (2015). Macroeconomic policy in Argentina during 2002–2013. *Comparative Economic Studies*, 57(3), 369-400.

Dussel, Enrique (1988). *Hacia un Marx desconocido. Un comentario de los Manuscritos del 61-63*. Ciudad de México: Siglo XXI.

Félix, Mariano (2021). ¿Veinte años no es nada? Neodesarrollismo, movimientos populares y nueva forma estatal en Argentina. (*En clave Comahue. Revista Patagónica de Estudios Sociales*, (27), 6-37.

Fitzsimons, Alejandro, y Guevara, Sebastián (2016). Transnational corporations and the “restructuring” of the argentine automotive industry: change or continuity? En Greig Charnock y Guido Starosta (comps.), *The new international division of labour* (pp. 183-213). London: Palgrave Macmillan.

Grinberg, Nicolás (2016). From populist developmentalism to liberal neodevelopmentalism: the specificity and historical development of brazilian capital accumulation. *Critical Historical Studies*, 3(1), 65-104.

Grinberg, Nicolás, y Starosta, Guido (2015). From global capital accumulation to varieties of centre-leftism in South America. En Susan Spronk y Jeffrey R. Webber (comps.), *Crisis and contradiction: marxist perspectives on Latin American in the global economy* (pp. 236-272). Leiden: Brill.

Iñigo Carrera, Juan (1998). *La acumulación de capital en la Argentina. Documento de investigación del Centro para la Investigación como Crítica Práctica*. Buenos Aires: CICP.

Iñigo Carrera, Juan (2006). Argentina: the reproduction of capital accumulation through political crisis. *Historical Materialism*, 14(1), 185-219.

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

Iñigo Carrera, Juan (2011). De la crisis al apogeo de la representación: subjetividad política y acumulación de capital en Argentina. *Ciencias Sociales*, 79, 50-56.

Iñigo Carrera, Juan (2013). *El capital: razón histórica, sujeto revolucionario y conciencia*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Iñigo Carrera, Juan (2017). *La renta de la tierra. Formas, fuentes y apropiación*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC] (2023). *Encuesta Nacional a Grandes Empresas 2021*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Itoh, Makoto (1988). *The basic theory of capitalism. The forms and substance of the capitalist economy*. Basingstoke: Macmillan.

Kornblihtt, Juan, y Dachevsky, Fernando (2017). Crisis y renta de la tierra petrolera en Venezuela: crítica a la teoría de la Guerra Económica. *Cuadernos del CENDES*, 34(94), 1-30.

Mandel, Ernest (1979). *El capitalismo tardío*. Ciudad de México: Ediciones Era.

Marini, Ruy Mauro (1991). *Dialéctica de la dependencia*. Ciudad de México: Ediciones Era.

Marx, Karl (1987). *Teorías sobre la plusvalía II. Tomo IV de El Capital*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Marx, Karl (1989). *Teorías sobre la plusvalía III. Tomo IV de El Capital*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Marx, Karl (1997). *El capital. Crítica de la economía política. Tomo III/Vol. 8*. Ciudad de México: Siglo XXI.

Marx, Karl (1999). *El capital. Crítica de la economía política. Tomo I/Vol. 1*. Ciudad de México: Siglo XXI.

Mussi, Emiliano (2019). Renta de la tierra hidrocarburífera en Bolivia y sus mecanismos de apropiación (2007-2017). *Theomai*, 39, 186-208.

Mussi, Emiliano y Villar, Ana (2023). Paraguay: renta de la tierra agraria apropiada por terratenientes y disputas por su apropiación (2002-2017). En Javiera Rojas et al. (comps.), *La cuantificación del desarrollo histórico de la valorización del capital en América del Sur. Estudios de largo plazo sobre la tasa de ganancia y la renta de la tierra: Metodología y Resultados* (pp. 252-280). Santiago: Ariadna Ediciones.

Nuñez Miñana, Horacio (1985). Validez actual del impuesto a la renta neta potencial de la tierra en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 25(98), 270-289.

Oyhantçabal, Gabriel, y Sanguinetti, Martín (2017). El agro en Uruguay: renta del suelo, ingreso laboral y ganancias. *Problemas del Desarrollo*, 48(189), 113-139.

Pérez Trento, Nicolás (2017a). El paro agrario y la especificidad de la acumulación de capital en la Argentina. *Revista de Economía Crítica*, 1(23), 43-59.

Pérez Trento, Nicolás (2017b). La crisis ideológica de la clase terrateniente durante el colapso del régimen neoliberal en la Argentina del cambio de siglo. *Pensamiento al margen: revista digital sobre las ideas políticas*, 6, 126-154.

Postone, Moishe (2006). *Tiempo, trabajo y dominación social*. Madrid: Marcial Pons.

Smith, Tony (2006). *Globalisation: a systematic marxian account*. Leiden: Brill.

Starosta, Guido (2015). *Marx's Capital, method and revolutionary subjectivity*. Leiden: Brill.

Impuestos y tipo de cambio en la disputa por la renta agraria en Uruguay (2000-2021)

Gabriel Oyhantçabal Benelli

■ Doi: 10.54871/ca24pt92

Introducción

Los impuestos son el instrumento clásico de apropiación de excedentes que permite al Estado solventar su funcionamiento y redistribuir ingresos hacia otros sujetos mediante transferencias y subsidios. Sin embargo, en economías que, dada su inserción en la división internacional del trabajo, apropian renta de la tierra por la existencia de condiciones naturales extraordinarias, los instrumentos no fiscales cumplen un rol central en la captura y redistribución de excedentes. Por lo tanto, el análisis del flujo de renta de la tierra y sus formas de apropiación son claves para comprender las características de los sistemas tributarios en países que exportan bienes primarios.

Este capítulo se propone avanzar en la caracterización de las formas de apropiación fiscal y no fiscal de la renta de la tierra agraria a partir del estudio del caso uruguayo en el período 2000-2021.

Se procura dar cuenta, a partir del estudio de un país particular, cómo la apropiación de la renta de la tierra va más allá de la utilización de instrumentos fiscales, lo que justifica la necesidad de considerar su análisis para comprender en toda su complejidad los distintos mecanismos de captura y distribución de los excedentes en una economía. En particular, se compara la relevancia que tuvieron en el período los mecanismos tributarios y cambiarios en la apropiación de la renta.

La pertinencia de abordar el caso uruguayo, una pequeña economía enclavada entre Brasil y Argentina, se justifica en la centralidad que ha tenido a lo largo de su historia la exportación de bienes agropecuarios (Finch, 2005), lo que ha resultado en ciclos recurrentes de renta de la tierra que ha sido apropiada mediante diversos instrumentos fiscales y no fiscales (Oyhantçabal Benelli, 2019a; 2023; Narbondo, 2022).

Asimismo, el estudio de países exportadores de bienes agropecuarios procura destacar que la centralidad de la renta de la tierra no abarca solo a los países exportadores de petróleo, donde la relación entre renta de la tierra (petrolera), formas de apropiación, acumulación de capital y forma estatal es mucho más transparente (Bina, 1988; Mommer, 1990; Baptista, 1997). Por el contrario, en los países exportadores de bienes agrarios esta particularidad ha tenido menor atención en la literatura especializada, con, quizás, la excepción de Argentina (Iñigo Carrera, 2007; Laclau, 1969; Rodríguez y Arceo, 2006). En el caso de Uruguay, si bien existen antecedentes en la literatura que han abordado la centralidad de la renta agraria hacia mediados del siglo XX (Messina Fernández y Oyhantçabal Benelli, 2021), su estudio perdió centralidad en las últimas décadas, hasta la publicación de una serie de investigaciones en las que ha participado este autor (Oyhantçabal Benelli, 2019a; 2019b; 2023; Oyhantçabal Benelli y Alonso, 2017).

En este capítulo, la renta de la tierra es conceptualizada siguiendo los desarrollos de Marx (1981). Los excedentes, o la plusvalía en la terminología de Marx, representan la porción de los ingresos

apropiada por los propietarios de los medios de producción una vez abonados los costos productivos y los salarios. Estos se dividen en dos grandes partidas: la ganancia que remunera a los propietarios de capital y la renta de la tierra que remunera a los propietarios de la tierra (urbana o rural). En su conjunto, ambas partidas son objeto de apropiación y disputa entre los sujetos sociales de una economía. Sin embargo, la naturaleza diferencial de, por un lado, la renta de la tierra y, por otro lado, las ganancias, determinan formas y grados diferentes de apropiación.

En el caso de las ganancias, los impuestos pueden avanzar hasta el punto de no afectar la rentabilidad normal de los capitales, en tanto si su nivel supera dicho umbral se afecta su valorización y por ende la reproducción general de la acumulación de capital. Esto porque los impuestos a las ganancias son la forma mediante la cual el Estado *cobra* los bienes y servicios (educación, salud, seguridad, infraestructura, etc.) que produce para garantizar la reproducción social del capital (Iñigo Carrera, 2008, pp. 109–110).

Con la renta de la tierra, la situación es bien diferente. Esta representa un ingreso extraordinario (por encima de la ganancia normal) generado en aquellas ramas de la economía que utilizan como medios de producción condiciones naturales finitas, heterogéneas, monopolizables y no reproducibles como es el caso de tierras fértiles, recursos hídricos, yacimientos minerales, energía solar e hidráulica, etc. Como tempranamente adelantara David Ricardo, en estas ramas los precios de las mercancías se fijan en las condiciones menos fértiles, lo que permite al resto de los capitales obtener un ingreso extraordinario que, gracias a la propiedad territorial, se transforma en renta de la tierra que es apropiada por la clase terrateniente.¹

¹ Que los precios de las mercancías se fijen en las condiciones menos fértiles es lo que Marx (1981) conceptualizó como renta *diferencial* y su función es garantizar que incluso los capitales que producen en suelos de menor productividad reciban su ganancia media. Además, identifiqué la renta absoluta que deriva del carácter *monopolizable* de la tierra que limita el ingreso de nuevos capitales a la competencia, y la renta de *simple*

La particularidad de la renta de la tierra como ingreso extraordinario, en comparación con las ganancias, es que reproduce a una clase social que no cumple ninguna función en el proceso productivo (a diferencia de trabajadores y capitalistas), de modo que los Estados están en condiciones de confiscarla total o parcialmente sin inviabilizar al sector rentista.

Esto es lo se observa con especial destaque en los países exportadores de bienes primarios en la división internacional del trabajo. En estos espacios nacionales la presencia generalizada de condiciones naturales extraordinarias eleva la productividad del trabajo, lo que reduce el costo de las mercancías primarias (insumos o bienes-salario) beneficiando al país importador, al tiempo que implica una transferencia de renta de la tierra hacia los dueños de estas condiciones naturales extraordinarias.

Como desarrolló originalmente Iñigo Carrera (2007; 2008; 2017) y han ampliado investigaciones recientes para diversos países exportadores de bienes primarios (Grinberg, 2011; 2021; Kornblihtt, 2015; Mussi, 2019; Oyhantçabal Benelli, 2019a) los ciclos de la renta de la tierra y sus formas de apropiación son un aspecto medular para comprender la acumulación de capital. Lo que se observa es que en estos países la renta de la tierra es disputada entre los dueños de la tierra y otros sujetos sociales no terratenientes que la apropian mediante instrumentos fiscales y no fiscales.

Este capítulo se organiza de la siguiente forma. Luego de la introducción, el segundo apartado presenta las principales características del sistema tributario uruguayo y analiza los distintos tributos que a lo largo del tiempo procuraron capturar renta agraria. En el tercer apartado se presenta la magnitud total de la renta agraria, discriminando entre la fracción apropiada por los terratenientes y la fracción apropiada por otros sujetos sociales mediante

de monopolio, que surge de la fijación de los precios de mercado por encima de los precios de producción. Para un mayor desarrollo ver Iñigo Carrera (2017).

instrumentos fiscales y no fiscales.² En el cuarto apartado, se discuten las consecuencias políticas y económicas de las formas predominantes de apropiación de renta agraria. El capítulo cierra con un breve apartado de conclusiones.

Estructura tributaria y captura del excedente agrario

Los impuestos que gravan el excedente agropecuario en Uruguay están enmarcados en el sistema tributario general. Este muestra, a lo largo de la historia del país, un predominio de los impuestos indirectos (a las transacciones) por sobre los directos (a la renta de los sujetos). En las primeras décadas del siglo XX, se recurrió de forma prioritaria a los impuestos indirectos, al comercio exterior (fundamentalmente aranceles), los que desde mediados del siglo XX dieron paso a los impuestos indirectos internos, con especial protagonismo del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Por el contrario, los impuestos directos representaron tendencialmente un lugar secundario en la estructura tributaria, con entre 20 % y 30 % de la recaudación durante el siglo XX (Azar y Bertoni, 2007), si bien con la reforma tributaria de 2007 su participación subió a cerca del 45 % (Guillama, 2019).

Los cambios introducidos con la reforma de 2007 hicieron al sistema tributario menos regresivo, en tanto impuestos indirectos al consumo, como el IVA, tienden a tener efectos regresivos en términos de distribución del ingreso, ya que los hogares de menores ingresos pagan más en términos relativos (De Rosa, Esponda y Soto, 2010). Sin embargo, aún persiste una estructura tributaria regresiva con una alta participación de los impuestos al consumo que, según el año, es unos 10 puntos superior al promedio de la Organización

² Las fuentes, la metodología y las series de renta de la tierra agraria se pueden consultar en Oyhantçabal Benelli (2019a; 2021; 2023).

para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] (2021), y una baja participación de los impuestos directos.

Entre estos, excluyendo los aportes a la seguridad social, los impuestos a la renta personal representaron 20 % de la recaudación total en 2019. Estos abarcan fundamentalmente el impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF) cuya categoría II grava salarios con tasas progresivas de 10 % a 36 %, y cuya categoría I grava las rentas del capital con tasas fijas de 10,5 % (inmuebles) y 12 % (resto de los activos). Por su parte, el impuesto a la renta de las actividades empresariales (IRAE) representó el 14 % de la recaudación total. Este grava con una tasa general de 25 % las ganancias empresariales, aunque entre exoneraciones, evasión y elusión fiscal, la presión efectiva ronda el 13 % (ver gráfico 12.2). Finalmente, los impuestos a la propiedad representaron el 11 % de la recaudación total.³

En términos de clase social, esta estructura tributaria evidencia que, mientras los impuestos al consumo y al trabajo aportan el 75 % de la recaudación, las ganancias y rentas aportan solo un 25 %. La contribución de los propietarios de capital es claramente inferior a su participación en el producto, en tanto el excedente de explotación representó un 37,5 % del PIB en 2016-2017 (Banco Central del Uruguay [BCU], 2022).

En este esquema tributario, los excedentes agrarios son gravados por los impuestos generales a las ganancias empresariales y la propiedad, aunque con algunas particularidades sectoriales. Entre las mismas destacan los impuestos a las exportaciones agropecuarias, que actualmente tienen un peso marginal, y la existencia de tres subsistemas de tributación según tamaño de las empresas agropecuarias.⁴ Desde la reforma tributaria de 2007, las empresas

³ Los impuestos a la propiedad incluyen el impuesto al patrimonio, a las transacciones patrimoniales, la contribución inmobiliaria (rural y urbana), y el impuesto de primaria que grava inmuebles urbanos y rurales, destinado a la alimentación de niños y niñas en escuelas públicas.

⁴ Desde 2004 por ley solo se pueden cobrar impuestos a las exportaciones a los cueros sin procesar, aunque, en las décadas del sesenta y del setenta, fueron el principal mecanismo de apropiación de renta agraria (Oyhantçabal Benelli, 2023). Los impuestos a

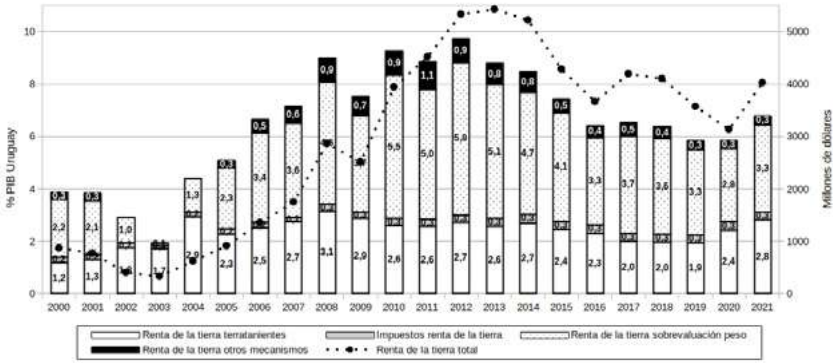
con más de 1.250 hectáreas (de productividad media) o una facturación anual superior a los 450 mil dólares (a valores de 2022), así como todas las sociedades anónimas, tributan IRAE. Este impuesto en 2012 afectaba solo al 12 % de las empresas agropecuarias, pero estas representaban más del 50 % del área productiva. Las empresas con una facturación anual entre 225 mil y 450 mil dólares pueden optar por pagar un IRAE ficto (en vez de IRAE) equivalente a 3,5 % de su facturación. Las empresas con menos de 1250 hectáreas (de productividad media) y una facturación menor anual menor a 225 mil dólares pueden tributar por el IMEBA (Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios) en vez del IRAE, el que grava la producción bruta (no las ganancias) con un porcentaje que varía según el producto entre 0,1 y 2 %.

Comparados con el total de la recaudación impositiva del país, los tributos sobre el excedente agrario tienen un peso marginal, representando en 2000-2021 un 0,5 % del PIB del Uruguay, cuando el resto de los impuestos representó 24,4 % del PIB (gráfico 12.1).⁵ Asimismo, mientras la recaudación total creció tanto en términos absolutos como relativos, pasando de 22,5 % del PIB en 2002 a casi 28 % en 2018, la recaudación impositiva en el agro creció solo en términos absolutos, pero se mantuvo en términos relativos en el entorno de 0,5 %. Esto indica que en el período analizado no fueron los propietarios agrarios quiénes contribuyeron con el incremento de la presión impositiva.

las exportaciones se introdujeron en 1959 mediante detracciones con tasas variables entre 5 % y 50 % al precio FOB (Free On Board) de exportación de bienes ganaderos (carnes, cueros y lanas), y en 1968 se modificaron con la aprobación de retenciones a las exportaciones de lana con una tasa de entre 1,5 % y 4 %.

⁵ Entre el 2000 y el 2021, de la mano del último *boom* de *commodities*, la recaudación impositiva sobre ganancias y renta de la tierra pasó de 100 a 300 millones de dólares. De ese total, los impuestos a la renta de la tierra pasaron de representar menos de 40 % a un promedio de 60 % hacia el final de la década del dos mil veinte. Entre los impuestos sobre la renta de tierra, luego de la reforma tributaria de 2007, destaca la contribución inmobiliaria y el IRPF sobre los arrendamientos rurales, mientras que entre los impuestos que afectan a las ganancias destaca el IMEBA seguido por el IRAE (Oyhantçabal Benelli y Sanguinetti, 2017 y 2022).

Gráfico 12.1. *Impuestos agrarios y no agrarios como porcentaje del PIB de Uruguay, 2000-2021*



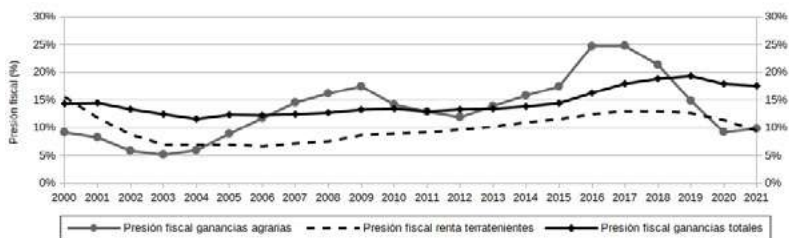
Fuente: impuestos agropecuarios tomados de Oyhantçabal Benelli y Sanguinetti (2017; 2022); impuestos totales tomados de OCDE (2023).

Sin embargo, cuando se analiza el peso relativo de los tributos sobre el excedente agrario en la tributación sobre las ganancias y rentas de toda la economía, se observa que, para el período 2000-2021 este fue de 13 %. Esta cifra es superior a la participación del VAB agrario en el PIB del Uruguay, que fue de 7,3 % para el mismo período. Esta mayor carga tributaria sobre el sector agropecuario se explica por la relevancia cuantitativa que tienen los impuestos a la propiedad en el sector, lo que resulta de la alta participación que tiene la renta de la tierra en el valor agregado agropecuario, con alrededor del 33 % (Oyhantçabal Benelli y Sanguinetti, 2017 y 2022). El peso relativo de los impuestos por componente de la plusvalía agropecuaria (ganancias y renta de la tierra) muestra que, mientras los impuestos sobre las ganancias agrarias fueron el 8,4 % de los impuestos sobre las rentas empresariales, en línea con la participación del agro en el PIB, los impuestos a la propiedad agropecuaria fueron el 22 % de los impuestos sobre la propiedad.

Otro aspecto a destacar es que la presión fiscal efectiva de cada partida, calculada como el ratio entre la recaudación y la magnitud de renta de la tierra y ganancias apropiadas en la rama agraria

(gráfico 12.2), promedió un 13,9 % para las ganancias y un 10 % para la renta captada por los terratenientes. Si se la compara con la presión fiscal sobre el conjunto de las ganancias en Uruguay, esta promedió un 12,9 %.⁶ Estas cifras indican, por un lado, que la tributación efectiva sobre las ganancias agropecuarias está lejos de la tasa potencial del impuesto a las ganancias, que fue de 30 % hasta 2007 y de 25 % desde 2008 con la aprobación del IRAE. Una posible explicación de esta brecha está en las exoneraciones fiscales y en la evasión y elusión impositiva. Por otro lado, la renta apropiada por los terratenientes registra en promedio una carga fiscal menor que los capitales agrarios y no agrarios. El contenido detrás de este comportamiento diferencial de la presión fiscal sobre la renta apropiada por terratenientes está, como se aborda en el siguiente apartado, en la relevancia de los instrumentos no fiscales que permiten apropiarse renta agraria por otros sujetos sociales.

Gráfico 12.2. Presión fiscal efectiva (% , promedio trianual) sobre renta apropiada por terratenientes, ganancias agrarias y ganancias totales en Uruguay, 2000-2021



Fuente: Oyhantçabal Benelli y Sanguinetti (2017); Oyhantçabal Benelli (2021); OCDE (2023).

⁶ Calculada como la suma del IRAE, IRPF categoría I (rentas del capital) e impuesto al patrimonio sobre personas jurídicas (OCDE, 2023) sobre ganancias totales menos renta terratenientes calculada por Oyhantçabal Benelli (2021).

Instrumentos no-fiscales para la apropiación de renta agraria

Como desarrolla Caligaris en este libro, existen diversas formas de apropiación de renta de la tierra que varían según el contexto histórico y las particularidades de cada mercancía (Iñigo Carrera, 2017). Estas incluyen la propiedad estatal de los medios de producción naturales, impuestos directos, y diversos instrumentos de apropiación indirecta que operan cuando el Estado afecta el conjunto del valor de las mercancías que portan renta de la tierra. La particularidad de estos últimos es que suelen ocultar su contenido como una forma de transferencia de renta de la tierra desde los terratenientes hacia el resto de la economía.

Su funcionamiento supone afectar con mecanismos específicos los ingresos de los capitalistas que producen bienes primarios los que, para no quebrar, compensan esta pérdida apropiando renta de la tierra que deja de llegar a los terratenientes. La renta de la tierra permite que el Estado avance sobre parte del excedente del sector primario sin afectar la tasa de ganancia empresarial. El mecanismo más transparente en este sentido son los impuestos a las exportaciones, utilizados en Uruguay en las décadas del sesenta y setenta, que operan como un gravamen extraordinario para los capitalistas que exportan determinados bienes. Su ventaja es que permiten recaudar renta directamente, pero dejan en evidencia que un sector de la economía está sufriendo una sobrecarga impositiva violentando el principio de equidad fiscal (Caligaris, 2017). Aquí es donde otros mecanismos pueden ser más efectivos políticamente.

El caso paradigmático es la sobrevaluación de la moneda nacional con respecto al dólar (u otra moneda que opere como dinero mundial) (Iñigo Carrera, 2017, p. 253). Este mecanismo supone que el tipo de cambio nominal (TCN) expresa una magnitud inferior al tipo de cambio de paridad (TCP), aquel que expresa sin distorsiones la misma cantidad de valor hacia adentro que hacia fuera de la

economía. En otros términos, la moneda nacional se encarece y el dólar se abarata. Esta situación afecta negativamente los ingresos del sector exportador, en la medida que, al pasar por la mediación cambiaria, reciben menos moneda nacional, lo que es compensado con renta de la tierra. Por el contrario, la sobrevaluación beneficia a todos aquellos que dentro de la economía compran dólares abaratados, los que de esta forma apropian la renta perdida por los exportadores.

Además de los impuestos a las exportaciones y la sobrevaluación de la moneda, otros instrumentos que permiten la apropiación indirecta de renta de la tierra son el abaratamiento de las mercancías exportadas que se consumen en el mercado interno como efecto indirecto de los impuestos a las exportaciones y la sobrevaluación de la moneda; la regulación de los precios internos de mercancías primarias por debajo del precio internacional; la reducción del precio de arrendamiento del suelo por debajo del valor de la renta de la tierra; y el encarecimiento interno de medios de producción usados en la actividad primaria (Iñigo Carrera, 2017).⁷ También existen políticas públicas que permiten a los terratenientes recuperar parte de la renta de la tierra perdida como tasas de interés y precios internos subsidiados (Grinberg, 2013).

En todos estos casos, se produce una apropiación primaria de renta de la tierra por diversos sujetos sociales no terratenientes, la que podrá servir para valorizar capitales individuales, o podrá terminar en manos del Estado mediante mecanismos de apropiación secundaria. Es el caso, por ejemplo, de los aranceles a las importaciones cuando estas se ven abaratadas por la moneda sobrevaluada, de los impuestos generales sobre las ganancias de sectores que capturan renta de la tierra gracias a los mecanismos de apropiación indirecta, y de los impuestos extraordinarios al consumo de bienes importados.

⁷ Para un mayor desarrollo sobre cómo opera cada uno de estos mecanismos ver Iñigo Carrega, 2017, cap. 14.

En el caso de Uruguay, una proporción significativa de la renta agraria es apropiada por otros sujetos sociales no terratenientes mediante diversas políticas públicas que fueron cambiando a lo largo del período 1955-2019 (Oyhantçabal Benelli, 2019a y 2023). Entre las principales formas de apropiación indirecta de renta agraria destacan la sobrevaluación del peso uruguayo, el abaratamiento de las mercancías de exportación que se consumen en el mercado interno y la regulación de precios internos de mercancías agrarias y del arrendamiento del suelo. Al mismo tiempo, operaron como mecanismos puntuales de recuperación de renta por los terratenientes la política crediticia mediante tasas de interés negativas y condonación de deudas, y la fijación coyuntural de precios domésticos por encima de los precios internacionales.⁸

En dicho período la renta agraria registró ciclos recurrentes de expansión y retracción lo que tuvo consecuencias directas en los ciclos económicos en tanto afectó la magnitud del excedente disponible para la valorización de los capitales individuales. En el conjunto del período, la renta agraria representó el 18 % de la plusvalía apropiada en la economía, pero con oscilaciones desde valores negativos hasta más del 50 %.

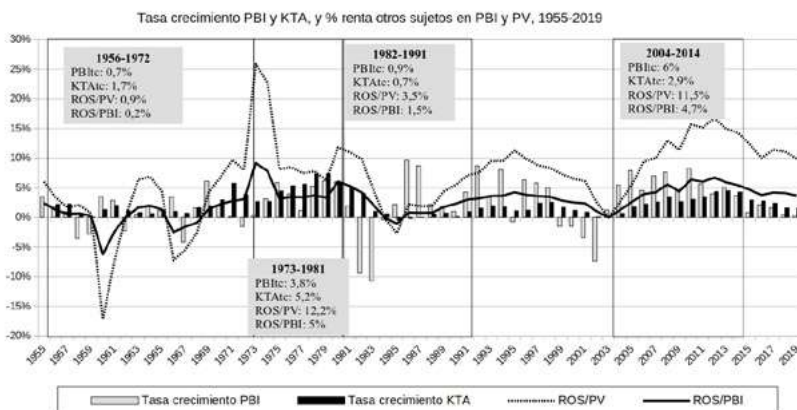
Como se discute en profundidad en otro texto (Oyhantçabal Benelli, 2023) y se presenta en el gráfico 12.3, la renta agraria apropiada por otros sujetos tuvo una alta correlación con los ciclos del PIB, en tanto operó como una fuente extraordinaria de plusvalía que impulsó la acumulación de capital.⁹ Como muestra el gráfico, es po-

⁸ Para el período 1870-1954 aún no se cuenta con estimaciones definitivas. Sin embargo, investigaciones en curso de este autor y de Ignacio Narbondo (2022) evidencian que la renta agraria fue apropiada por terratenientes privados y por otros sujetos sociales mediante la sobrevaluación de la moneda.

⁹ Durante este período histórico, también fueron cambiando las formas de apropiación de renta agraria por no terratenientes. De 1955 a 1972, un período de estancamiento económico y crisis social, la forma de apropiar renta pasó de un sistema de tipos de cambio múltiples (hasta 1958) a la utilización de mecanismos tributarios. La década del setenta combinó los impuestos a las exportaciones con la sobrevaluación del peso uruguayo en un contexto de baratura del crédito internacional y desregulación del mercado financiero nacional promovida por la dictadura civil-militar

sible destacar cuatro períodos, dos de alto crecimiento económico y dos de relativo estancamiento. Los primeros (1973-1981, 2004-2019) están directamente asociados a la expansión de la renta apropiada por otros sujetos, mientras que los últimos (1955-1972, 1982-2004) evidencian una fuerte caída de la apropiación de renta agraria por otros sujetos.

Gráfico 12.3. Participación (%) de la renta de la tierra agraria apropiada por otros sujetos no terratenientes (ROS) en la plusvalía total (PV) y en el PBI, y tasa del crecimiento del PBI y de la acumulación de capital, 1955-2019



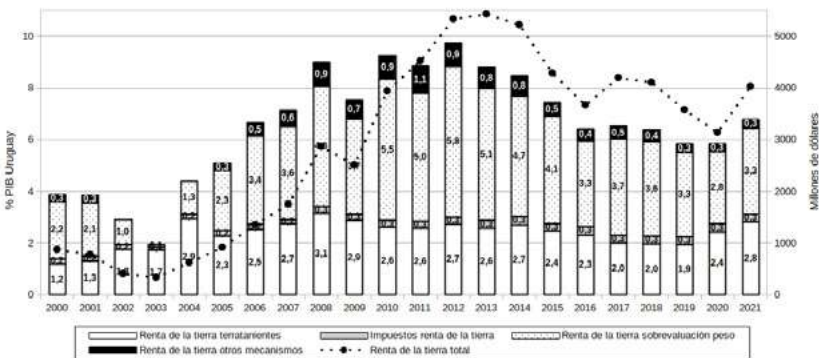
Fuente: Oyhantçabal Benelli (2023).

Las primeras décadas del siglo XXI dan cuenta tanto de una fuerte expansión de la renta agraria como de la relevancia que tuvieron los instrumentos no fiscales en su apropiación (Gráfico 4).

(1973-1985). La década del ochenta estuvo pautada por la mega devaluación de 1982 que prácticamente eliminó la apropiación de renta por otros sujetos por el resto de la década y desencadenó una severa crisis económica. Esta situación se revierte durante la década del noventa, cuando se registra un nuevo ciclo de sobrevaluación del peso uruguayo que abarcó el período 1991-2002, en el contexto del recientemente creado MERCOSUR (Oyhantçabal Benelli, 2019a; 2023).

El gráfico 12.4 evidencia que la renta agraria total creció significativamente entre 2003 y 2013 pasando de 500 a 5,500 millones de dólares y de 2 % a casi 10 % del PBI, luego de lo cual se registra un ciclo de caída absoluta y relativa en 2013-2021. La expansión y posterior retracción de la renta agraria estuvo directamente relacionada con el último ciclo de superprecios de *commodities* (Ocampo, 2017), que en Uruguay se expresó en la expansión de la soja y la forestación para pulpa de celulosa, y en el crecimiento de la productividad ganadera. Este ciclo rentista, que evidenció la relevancia que sigue teniendo la renta agraria para el conjunto de la economía, permitió el despliegue de la versión uruguaya de los *pink-tide governments* (2005-2020) que aprovecharon el *boom* para promover la expansión del salario real y del gasto público en abierto contraste con las políticas neoliberales del período 1985-2004 (Oyhantçabal Benelli, 2019b).

Gráfico 12.4. Renta de la tierra agraria en millones de dólares (eje derecho) y como porcentaje del PBI (eje izquierdo) por forma de apropiación, 2000-2021



Fuente: Oyhantçabal Benelli y Sanguinetti (2017); Oyhantçabal Benelli (2019a; 2023).

En segundo lugar, el gráfico muestra que la renta agraria estuvo lejos de ser apropiada solo por la clase terrateniente. En el período analizado, mientras los terratenientes apropiaron solo el 34 % de la renta agraria total, otros sujetos sociales apropiaron el 66 %. Al

igual que para otros períodos de la historia uruguaya, la sobrevaluación de la moneda fue el principal mecanismo de apropiación de renta agraria por no terratenientes, con el 54 % de la renta agraria total. Le siguieron en importancia otros mecanismos alternativos a los fiscales y cambiarios con 8 % del total. Entre estos destacó el abaratamiento de mercancías agrarias exportables de consumo interno, un mecanismo que expresa un efecto indirecto de la sobrevaluación del peso. Finalmente, los impuestos a la renta inicialmente apropiada por los terratenientes y a las exportaciones acumularon solo un 4 % de la renta total.

Si se analizan las distintas formas de apropiación de renta como fracción del PIB uruguayo, la renta apropiada por otros sujetos mediante la sobrevaluación representó en el promedio de esos años el 3,4 %, superando a los terratenientes que captaron una proporción equivalente al 2,3 %, y muy por encima de los impuestos que supusieron solo 0,2 %. Estas cifras evidencian con meridiana claridad el lugar marginal de los instrumentos fiscales en la captura de la renta de la tierra, al tiempo que muestran que los instrumentos no fiscales fueron los privilegiados en su disputa. Asimismo, la presión que estos mecanismos imponen en la renta agraria total (apropiada por terratenientes y otros sujetos sociales) es muy superior a la presión fiscal sobre las ganancias y el excedente total de la economía (ver gráfico 12.2), lo que se explica por el carácter confiscable que tiene la renta de la tierra, que reproduce a una clase social que no tiene funciones productivas.

Un tercer aspecto a destacar son las oscilaciones en las formas de apropiación de renta. Estas muestran que mientras la renta apropiada por terratenientes es más estable variando entre 1,2 % y 2,8 % del PIB, la apropiada por otros sujetos registra fuertes oscilaciones, pasando de 0,1 % del PIB en 2003 a 7 % del PIB en 2013.

Tributos, sobrevaluación del peso y sujetos en la apropiación de la renta agraria

El análisis presentado en el apartado anterior evidencia que la principal forma de apropiación de renta agraria por otros sujetos fue el acceso a dólares abaratados dada la sobrevaluación recurrente del peso uruguayo. Por el contrario, otros mecanismos, que permitirían un uso más planificado de la renta agraria como los impuestos, tuvieron un rol marginal. Esta característica de la economía uruguaya, que se remonta al menos hasta mediados del siglo XX, tiene varias consecuencias que es necesario destacar.

En primer lugar, evidencia que los ciclos de sobre(sub)valuación del peso uruguayo son un indicador central de los ciclos y las formas de apropiación de la renta de la tierra, en tanto pauta si está siendo apropiada principalmente por los terratenientes (cuando el tipo de cambio está en paridad) o, por el contrario, está fluyendo hacia otros sujetos sociales (cuando el tipo de cambio nominal está sobrevaluado). Esta característica no es exclusiva del Uruguay, como evidencia la literatura reciente sobre la acumulación de capital en espacios nacionales que exportan bienes primarios (Grinberg, 2013 y 2021; Iñigo Carrera, 2007; Kornblihtt, 2015; Mussi, 2019; Rivas Castro y Kornblihtt, 2023).

En segundo lugar, como demuestra mi investigación para el período 1955-2019 (Oyhantçabal Benelli, 2023), esta forma de apropiación de renta agraria ha estado presente en gobiernos de muy distinto tipo. Estos incluyen desde aquellos de signo reformista/progresista que impulsaron políticas de distribución de la renta agraria para diversificar la economía y/o mejorar el nivel salarial (1943-1958, 2005-2020), hasta gobiernos que implementaron programas de ajuste como la dictadura civil-militar (1973-1985) y los gobiernos democráticos de impronta *neoliberal* (1985-2004).

En tercer lugar, el predominio de la sobrevaluación tiene efectos severos en los ciclos de acumulación de capital que amplifican los

ciclos de expansión y retracción de la economía (Oyhantçabal Benelli, 2023). Por un lado, la sobrevaluación tiene como potencia que abarata la importación de bienes tecnológicos impulsando la formación de capital y el crecimiento de la productividad. Al mismo tiempo, un dólar abaratado reduce el costo del endeudamiento externo, permitiendo la expansión del gasto público, así como reduce el costo de los bienes-salario importados permitiendo la expansión del salario real.

Sin embargo, como descubrió Iñigo Carrera (1999 y 2018) para Argentina, la principal consecuencia de la sobrevaluación de la moneda es que obtura las posibilidades de diversificar la matriz productiva y reproduce un rol en la división internacional del trabajo basado en la exportación de bienes primarios. Salvo que existan medidas compensatorias, la sobrevaluación (lo mismo vale cuando existen impuestos a las exportaciones) implica una reducción general (abaratamiento) del precio de las mercancías cuando *crucan las fronteras*. Esto, por un lado, impone un límite al crecimiento de la productividad del sector primario, ya que las últimas inversiones de capital (menos productivas) no alcanzan el precio de producción regulador de la rama que cubre los costos y la ganancia normal. Se produce entonces una desventaja para estos capitales en comparación con capitales de otros países donde la moneda no tiende a la sobrevaluación y/o existen impuestos a las exportaciones. La evolución relativa de la productividad del trabajo agrario en Argentina y Uruguay en comparación con Estados Unidos para el período 1910-2010 evidencian esta desventaja. Si en los primeros la productividad se multiplicó por nueve y por ocho respectivamente, en Estados Unidos lo hizo por 35.¹⁰

Por otro lado, la sobrevaluación restringe a reproducirse en el mercado interno a los sectores de la economía que no cuentan con renta de la tierra para compensar la desventaja que supone

¹⁰ Datos para Argentina y Estados Unidos en Iñigo Carrera (2018), datos para Uruguay en Oyhantçabal Benelli (2019a).

una moneda sobrevaluada que reduce sus precios si se propusiesen exportar. Esto abarca a prácticamente todos los capitales de los sectores no primarios. Esta última particularidad también ha sido destacada por la literatura neodesarrollista que propone un modelo de enfermedad holandesa donde la apropiación de rentas ricardianas provoca una sobrevaluación crónica del tipo de cambio que, como tendencia, impide que el sector industrial compita en el mercado mundial usando las últimas innovaciones tecnológicas (Bresser-Pereira, 2008; 2020).

En cuarto lugar, la sobrevaluación de la moneda implica, junto con el libre acceso a la compra de dólares vigente desde la década del setenta, que apropien renta agraria todos aquellos que acceden a dólares abarataados. Esto incluye desde capitales que importan tecnología, remiten ganancias y fugan dólares bajo la forma de depósitos en el exterior, hasta diversos sectores de la población (trabajadores y no trabajadores) que se benefician del consumo abarataado de bienes importados, y el propio Estado que aumenta su capacidad de endeudamiento externo. Este amplio entramado de sujetos que se beneficia de la reproducción de una forma de acumulación de capital que asigna renta mediante la sobrevaluación recurrente de la moneda nacional evidencia que existen una serie de intereses creados que obturan la posibilidad de alterar las formas de apropiar renta agraria. El problema es que este mecanismo de apropiación de renta de manera indiscriminada por cualquier sujeto que compra dólares, limita las posibilidades de desplegar otros mecanismos alternativos como la propiedad estatal de los medios de producción, o los impuestos directos a la renta de la tierra, que permitan centralizar la renta en manos del Estado a los efectos de ser utilizada como un fondo soberano.

Como se presentó más arriba, las dificultades para la utilización de impuestos para la captura de renta de la tierra residen en que implican una expropiación diferencial del excedente que solo es abonada por los sectores afectados violentando el principio de equidad fiscal que exigen los capitales individuales (Caligaris,

2017). Esto ocurre sea que se grave directamente a los terratenientes con impuestos específicos a la renta de la tierra, sea que se grave exclusivamente a los capitales exportadores de bienes primarios (y por transitiva a los terratenientes y la renta) y no al conjunto de los capitales. De allí la ventaja de la sobrevaluación de la moneda que, como muestra el caso uruguayo, no aparece como un impuesto específico que permite al Estado *confiscar* la renta de la tierra, sino como una consecuencia de *las fuerzas del mercado* ajena al Estado que diluye su condición de mecanismo de apropiación de renta agraria.

Vale destacar que los terratenientes tienden a señalar los problemas que provoca la sobrevaluación de la moneda, lo que se suele presentar como *atraso cambiario* (Pereira, 2006) e integra sus plataformas reivindicativas (Piñeiro, 2004), ya que son conscientes del perjuicio que supone un tipo de cambio abaratado con respecto a su paridad. Sin embargo, no visualizan que este mecanismo supone una transferencia de renta de la tierra hacia el resto de la economía. Asimismo, incluso con gobiernos abiertamente pro-empresariales, que tuvieron a los propietarios rurales entre sus soportes sociales, la sobrevaluación del peso uruguayo operó de forma recurrente (por ejemplo, en 1968-1971, 1978-1982 y 1992-2001) como mecanismo de apropiación de renta. Esta particularidad, también ha sido destacada para Argentina (Caligaris y Pérez Trento, 2018).

Conclusiones

Este capítulo abordó la relevancia de los instrumentos fiscales y no fiscales en la apropiación de renta de la tierra agraria en Uruguay entre 2000 y 2021. El caso uruguayo permite evidenciar, al menos, tres grandes aspectos.

En primer lugar, la relevancia de la renta de la tierra y sus formas de apropiación para comprender las características generales de su economía y, en particular, de su sistema tributario. El análisis

evidenció que la renta agraria es un flujo de valor que es disputado entre los terratenientes y diversos sujetos sociales a través de instrumentos fiscales y no fiscales, cuyas formas específicas de apropiación no solo cambian con el tiempo, sino que tiene importantes consecuencias para la acumulación de capital.

En segundo lugar, que la cuestión de la renta y del rentismo, de creciente interés en la literatura académica, abarca también a países de base agropecuaria y no solo a países exportadores de petróleo y gas. Si bien existen particularidades que diferencian a los países de base agraria de los de base petrolera que resultan del mercado de cada mercancía, la producción y exportación de bienes agropecuarios determina la apropiación de un flujo extraordinario de plusvalía, la renta de la tierra, como consecuencia de la utilización de condiciones naturales finitas, heterogéneas y no reproducibles.

En tercer lugar, la relevancia de los instrumentos no fiscales como mecanismo central de apropiación de renta de la tierra, con especial destaque de la sobrevaluación de la moneda nacional, en detrimento de los tributos que, en el período 2000-2021, tuvieron un peso marginal. El caso uruguayo muestra que los mecanismos cambiarios se vuelven centrales en tanto la propiedad privada del suelo y la equidad fiscal limitan la apropiación de renta por otros sujetos sociales mediante instrumentos fiscales. La principal virtud del tipo de cambio es que no aparece explícitamente, a diferencia de los tributos extraordinarios sobre la renta de la tierra, como una confiscación del excedente.

Sin embargo, cabe señalar que este instrumento de apropiación de renta agraria mediante el acceso a dólares abarataados tiene importantes consecuencias. Es menos eficiente que los impuestos a la hora de asignar renta agraria, ya que mientras los primeros permiten al Estado planificar la utilización de esta partida del excedente, la sobrevaluación supone que cualquier sujeto social puede apropiar renta cuando compra dólares abarataados. Así como reproduce un entramado social que se sostiene en el acceso a dólares baratos lo que supone un bloqueo social y político a la posibilidad

de alterar las formas de captura de la renta de la tierra. Esto es particularmente relevante, ya que, como se argumentó a lo largo del texto, la sobrevaluación de la moneda impide superar un rol en la división internacional del trabajo basado en la exportación de bienes primarios.

De todos modos, vale la pena enfatizar que los problemas que impone la sobrevaluación recurrente de la moneda no se superan simplemente mediante su sustitución por impuestos a las exportaciones. Estos presentan límites políticos, que resultan de la oposición de la clase terrateniente (Bresser-Pereira, 2020), y límites económicos en tanto, al igual que con la sobrevaluación, frenan el incremento de la productividad del sector primario al hacer inviables las inversiones más intensivas de capital (Iñigo Carrera, 1999).

De allí que resulte necesario poner sobre la mesa mecanismos alternativos de apropiación de renta de la tierra como la propiedad de los recursos naturales o altas cargas impositivas directas sobre la misma, que permitan al Estado capturar directamente la renta la tierra sin los efectos perniciosos que traen aparejados los instrumentos fiscales y no fiscales. Como es evidente, ninguna de estas propuestas está exenta de los límites políticos que implica discutir la propiedad privada y la distribución del ingreso y la riqueza en una economía capitalista.

Como parte de la agenda futura, el caso uruguayo abre la interrogante sobre la relevancia de los instrumentos no fiscales para la apropiación de la renta de la tierra en otras economías, en particular en aquellas cuya inserción internacional se basa en la exportación de bienes primarios. Su estudio en profundidad, que viene siendo parte de una interesante agenda de investigación y para la cual se cuenta con metodologías específicas para su computo (Grinberg, 2013 y 2021; Iñigo Carrera, 2007; Kornblihtt, 2015; Mussi, 2019; Rivas Castro y Kornblihtt, 2023), permitirá estudios comparativos que posibiliten comprender con mayor detalle cómo los flujos de la renta de la tierra y de sus distintas formas de apropiación impactan en diversos aspectos que van, desde los diseños institucionales de

los sistemas tributarios y las desigualdades entre grupos sociales e individuos, hasta los rasgos centrales de la acumulación de capital y los conflictos sociales y políticos en cada país.

Bibliografía

Azar, Paola y Bertoni, Reto (2007). Regímenes fiscales en Uruguay durante el siglo XX. De los hechos estilizados a la interpretación de la realidad. *Quantum: revista de administración, contabilidad y economía*, 2(1), 43-60.

Banco Central del Uruguay [BCU] (2022). Cuentas Nacionales e Internacionales y Sector Externo. Base 2016. <https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Paginas/Cuentas-Nacionales-e-Internacionales.aspx>

Baptista, Asdrúbal (1997). *Teoría económica del capitalismo rentístico: Economía, petróleo y renta*. Caracas: Ediciones Iesa.

Bina, Cyrus (1988). Internationalisation of the oil industry: simple oil shocks or structural crisis? *Review: A Journal of the Fernand Braudel Centre*, 11(3), 329-370.

Bresser-Pereira, Luis Carlos (2008). The Dutch disease and its neutralization: A Ricardian approach. *Revista de Economía Política*, 28(1), 47-71.

Bresser-Pereira, Luis Carlos (2020). Neutralizing the Dutch disease. *Journal of Post Keynesian Economics*, 43(2), 298-316.

Caligaris, Gastón (2017). Los países productores de materias primas en la unidad mundial de la acumulación de capital: Un enfoque alternativo. *Cuadernos de economía crítica*, 3, 15-43.

Caligaris, Gastón y Pérez Trento, Nicolás (2018). Propiedad de la tierra y acción política de la clase terrateniente argentina. Una crítica a la tesis del poder terrateniente. *Temas y Debates*, 35, 71-92.

De Rosa, Mauricio, Esponda, Fernando y Soto, Santiago (2010). *Sistemas tributarios alternativos y su impacto en la distribución del ingreso y en la oferta laboral Una aproximación comportamental para el caso uruguayo* [Tesis de Licenciatura]. Universidad de la República, Montevideo.

Finch, Martín Henry (2005). *La economía política del Uruguay contemporáneo, 1870-2000*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Grinberg, Nicolás (2011). *Transformations in the Korean and Brazilian Processes of Capitalist Development Between the Mid-1950s and the Mid-2000s: The Political Economy of Late Industrialisation* [Tesis de doctorado]. London School of Economics and Political Science, London.

Grinberg, Nicolás (2013). Capital accumulation and ground-rent in Brazil: 1953–2008. *International Review of Applied Economics*, 27(4), 449-471.

Grinberg, Nicolás (2021). Ground-Rent and Capital Accumulation in Australia. *Australian Economic Review*, 54(2), 231-254.

Guillama, Gustavo Viñales (2019). *Uruguay. Evolución del Sistema Tributario (1990 – 2018)*. Montevideo: Banda Oriental y La LEY Uruguay.

Iñigo Carrera, Juan (4 y 5 de noviembre de 1999). La apropiación de la renta de la tierra pampeana y su efecto sobre la acumulación del capital agrario [ponencia]. *Las Primeras Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales*. Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

Iñigo Carrera, Juan (2007). *La formación económica de la sociedad argentina*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Iñigo Carrera, Juan (2008). *El capital: Razón histórica, sujeto revolucionario y conciencia*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Iñigo Carrera, Juan (2017). *La renta de la tierra. Formas, fuentes y apropiación*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Iñigo Carrera, Juan (2018). Precios, productividad y renta de la tierra agraria: Ni “términos de intercambio deteriorados”, ni “intercambio desigual”. *Realidad Económica*, 317(47), 41-78.

Kornblihtt, Juan (2015). Oil Rent Appropriation, Capital Accumulation, and Social Expenditure in Venezuela during Chavism. *World Review of Political Economy*, 6(1), 58-74.

Laclau, Ernesto (1969). Modos de producción, sistemas económicos y población excedente. Aproximación histórica a los casos argentino y chileno. *Revista Latinoamericana de Sociología*, 3(2), 276-315.

Marx, Karl (1981). *El capital: crítica de la economía política. Tomo 3: El proceso global de la producción capitalista*. Ciudad de México: Siglo XXI.

Messina Fernández, Pablo y Oyhantçabal Benelli, Gabriel (2021). Entre la “constelación oligárquica” y el “Kuwait agropecuario”: La renta de la tierra en el pensamiento económico

uruguayo (1960-1984). *Iberian Journal of the History of Economic Thought*, 8(2), 121-135.

Mommer, Bernard (1990). Oil Rent and Rent Capitalism: The Example of Venezuela on JSTOR. *Review (Fernand Braudel Center)*, 13(4 (Fall)), 417-437.

Mussi, Emiliano (2019). Renta de la tierra hidrocarburífera en Bolivia y sus mecanismos de apropiación. *Revista THEOMAI*, 39(Primer semestre), 186-208.

Narbondo, Ignacio (2022). *A la sombra de la renta. Tasa de ganancia y excedente agropecuario en Uruguay. 1870-1930* [Tesis de maestría]. Universidad de la República, Montevideo.

Ocampo, José Antonio (2017). Commodity-Led Development in Latin America. *International Development Policy | Revue Internationale de Politique de Développement*, 9(9), 51-76.

Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] (2021). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2019*. Paris: OECD Publishing.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] (2023). Global Revenue Statistics Database [Uruguay]. *OECD Stat*. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS_GBL#

Oyhantçabal Benelli, Gabriel (2019a). *La acumulación de capital en Uruguay 1973-2014: Tasa de ganancia, renta del suelo agraria y desvalorización de la fuerza de trabajo* [Tesis de doctorado]. Universidad Nacional Autónoma de México, Mexico City.

Oyhantçabal Benelli, Gabriel (2019b). The Political Economy of Progressive Uruguay, 2005–2016. *Latin American Perspectives*, 46(1), 122-136.

Oyhantçabal Benelli, Gabriel (2021). Dataset Ground Rent and Capital Accumulation in Latin America, Uruguay between 1955 and 2019. *Figshare*. <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.11771631.v5>

Oyhantçabal Benelli, Gabriel (2023). Exchange Rate Overvaluation and Agrarian Ground Rent Transfers in Uruguay: 1955-2019. *Brazilian Journal of Political Economy*, 43(1), 165-188.

Oyhantçabal Benelli, Gabriel y Alonso, Rodrigo (2017). Hijos de la renta: Apuntes sobre la economía política del Uruguay. En *Entre. Ensayos sobre lo que empieza y lo que termina* (pp. 67-110). Montevideo: Estuario Editora.

Oyhantçabal Benelli, Gabriel y Sanguinetti, Martín (2017). El agro en Uruguay: Renta del suelo, ingreso laboral y ganancias. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 48(189), 113-139.

Oyhantçabal Benelli, Gabriel y Sanguinetti, Martín (2022). Distribución del valor agropecuario 2015-2020. En Mauricio Ceroni (comp.), *Informe OCAU 2021* (pp. 33-41). Montevideo: Observatorio de la Cuestión Agraria del Uruguay.

Pereira, Gonzalo (2006). *El atraso cambiario: Protagonista oculto de la historia nacional*. Montevideo: Hemisferio Sur.

Piñeiro, Diego (2004). Rentabilidad o muerte: La protesta rural en el Uruguay. En Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (comp.), *En busca de la identidad: La acción colectiva en los conflictos agrarios de América Latina* (pp. 253-294). Buenos Aires: CLACSO.

Rivas Castro, Gabriel y Kornblihtt, Juan (2023). Apropiación por el capital individual y en su conjunto de la renta de la tierra minera en Chile (1990-2017). En Javiera Rojas Cifuentes et al.

(comps.), *La cuantificación del desarrollo histórico de la valorización de capital en América del Sur. Estudios de largo plazo sobre la tasa de ganancia y la renta de la tierra: metodología y resultados* (pp. 92-136). Santiago: Ariadna Ediciones.

Rodríguez, Javier y Arceo, Nicolás (2006). *Renta agraria y ganancias extraordinarias en Argentina, 1990-2003 (Documento de Trabajo N.º 4; Tendencias de la economía actual)*. Buenos Aires: Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA).

Parte III
**Nuevas perspectivas sobre economía
política y regímenes tributarios**

Materias primas y reformas fiscales

Una propuesta para el desarrollo sustentable

Hans-Jürgen Burchardt

■ Doi: 10.54871/ca24pt93

Introducción

La pandemia de COVID-19 ha provocado un retroceso de varias décadas en Latinoamérica. Tanto para asegurar la estabilidad política y económica como para garantizar el equilibrio social, es preciso movilizar recursos de manera considerable. Ello se logra exclusivamente con esfuerzos para todas y todos, también para los diez por ciento más rico de la región, que pudo mantener – y, en algunos casos, incluso aumentar – su fortuna durante la pandemia. Reformas fiscales a las que todos puedan contribuir están a la orden del día.

Pero los políticos y las empresas ya empiezan a apostar por otra opción. El apetito mundial por las materias primas, que se está reajustando con el inicio de la descarbonización de la economía mundial y la guerra en Ucrania, pronto dará lugar a un nuevo auge de las materias primas verdes, para el que la región se encuentra en condiciones excepcionales: Latinoamérica dispone de poco menos de un tercio de las reservas globales de cobre, bauxita, plata, carbón

y petróleo, en total más de un tercio de todos los minerales necesarios para la neutralidad climática, que es estratégicamente importante para la política económica de las naciones industrializadas. Asimismo, produce una parte significativa de los alimentos básicos globales y es líder en el ámbito de la producción de plantas energéticas para biocombustibles, la extracción de litio para la producción de baterías para motores eléctricos o para el almacenamiento de dióxido de carbono en bosques y selvas; además, brinda condiciones atractivas para la producción de hidrógeno verde.

Por consiguiente, es previsible que una estrategia de desarrollo orientada hacia la exportación de materias primas, fenómeno que ya ha experimentado Latinoamérica en décadas recientes, se fortalezca una vez más. Últimamente, sin embargo, esta estrategia se ha vinculado con éxito a los requisitos de sostenibilidad y parece servir de correa de transmisión para una transformación socioecológica. Se prepara una nueva fase de extracción de materias primas, bajo la etiqueta de un extractivismo verde donde sería posible unificar la extracción y la utilización de materias primas mediante el uso de tecnología de punta amigable con el medio ambiente, la creación de *green jobs* y minería respetuosa tanto con el clima (cumpliendo con los objetivos del desarrollo sostenible), como con un futuro de bajas emisiones de carbono para todos (acerca del litio, véase Voskoboynik y Andreucci, 2021).¹

Para comprobar las posibilidades de éxito de este proyecto analizaremos la última fase del auge extractivista (2003-2014) con más detalle. Los gobiernos progresistas intentaron disminuir la pobreza y la desigualdad social con la ayuda de una estrategia de desarrollo

¹ El *United Nations Environment Programme define green jobs* “as work in agricultural, manufacturing, research and development (R&D), administrative, and service activities that contribute substantially to preserving or restoring environmental quality. Specifically, but not exclusively, this includes jobs that help to protect ecosystems and biodiversity; reduce energy, materials, and water consumption through high efficiency strategies; de-carbonize the economy; and minimize or altogether avoid generation of all forms of waste and pollution” (United Nations Environment Programme [UNEP] et al., 2008, p. 3).

orientada hacia la exportación de materias primas. En este artículo esbozamos las características centrales de aquella fase de auge, analizando las relaciones laborales y los sistemas fiscales, los resultados de los esfuerzos de implementar reformas en aquel entonces, e identificaremos las condiciones que tendrían que cumplirse para que un modelo de desarrollo orientado hacia la exportación de materias primas converja con los requisitos para una transformación socio-ecológica direccionada a la cohesión social y al desarrollo sostenible.

Materias primas y el desarrollo en Latinoamérica

Entre el 2003-2014, Latinoamérica destacó por su crecimiento económico sostenidamente alto que se basaba en gran medida en la misma estrategia de extracción y exportación de materias primas que ya había impulsado varias veces al subcontinente a lograr auges económicos.² Este patrón económico inició en Latinoamérica con la expoliación de yacimientos de metales preciosos y la opresión colonial de la población indígena desde hace 500 años. Pero no fue hasta la segunda mitad del siglo XIX que el extractivismo

² El modelo de extracción tiende a desdoblarse en tres dinámicas regionales: En primer lugar, los países andinos, tradicionalmente caracterizados por una proporción especialmente elevada de ingresos procedentes de materias primas puras, como Ecuador y Venezuela (petróleo), Perú y Chile (minería) y Bolivia (gas). En esta zona, la cuota de exportación de materias primas en valor superó por término medio el 85 % en 2010 y en Bolivia y Venezuela la marca incluso se elevó por encima del 90 %. En segundo lugar, aunque en los países sudamericanos que tienen estructuras económicas más diversificadas los sectores extractivistas son menos sobresalientes, su importancia aumentó. Esto fue evidente en Argentina y Brasil (exportaciones agrícolas y minería); en el Cono Sur, las exportaciones de bienes primarios alcanzaron el 65 % en 2010. En tercer lugar, destacan en esta dinámica los países de Centroamérica y México, que hasta ahora han apostado menos por los ingresos por materias primas debido a su fuerte integración en el mercado interno y laboral norteamericano; aquí, la cuota de exportación de bienes primarios se situó en torno al 25 % con una tendencia al alza (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2012a; 2023; United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD], 2023).

se volvió el modelo social dominante.³ En este proceso se constituyeron los actuales factores determinantes del desarrollo para el Estado y la sociedad: primero, “la exportación de la naturaleza” (Coronil, 2008, p. 43), es decir, una relación con la naturaleza que se dirige primariamente a la explotación y utilización. Segundo, un desarrollo basado en materias primas, lo que conlleva una gran dependencia de las evoluciones de precios de aquellas en el mercado global. Tercero, en el transcurso de esta “globalización moderna” (Bayly, 2004) comenzó a sedimentarse la estructura de los altos índices extremos de desigualdad de la región (Williamson, 2015).

Los sectores de la minería y recursos energéticos fósiles (petróleo, gas, carbón), pero también la cultura del monocultivo en el sector agrario y forestal como la soja, el caucho, la caña y el aceite de palma, forman el centro de la última fase de este extractivismo (Burchardt y Dietz, 2014). Tanto la demanda creciente de materias primas como los competitivos precios de estas abastecieron los tesoros públicos de casi la región entera.⁴

No solamente los equilibrios macroeconómicos y la baja inflación acompañaron tal dinámica. También se la complementó con políticas sociales y laborales que llevaron a una distensión de la

³ Contrariamente a la visión de varios autores (por ejemplo, Acosta, 2013; Gudynas, 2020) que, al analizar el extractivismo, trazan una línea directa de desarrollo desde la época colonial hasta nuestros días, dificultando así una comprensión más profunda de este modelo social, una visión histórica muestra que el sector exportador y la especialización en materias primas que lo acompaña en América Latina tomaron forma en el transcurso del siglo XIX. Solo a partir de esta época fue posible transportar mercancías a través del Atlántico a gran escala y a bajo costo.

⁴ Según el Banco Mundial (2021), el precio de los productos básicos aumentó alrededor de un 135 % entre 2000 y 2008, mientras que el precio de los recursos energéticos aumentó alrededor de un 227 % durante el mismo periodo. Por ponerlo en términos ilustrativos: para comprar un teléfono móvil rudimentario en 2000, se necesitaba el equivalente a 10-15 barriles de petróleo. Apenas una década después, un barril y medio basta para comprar un iPhone. En junio de 2002, con 100 toneladas de soja se podía comprar un Toyota de tamaño medio; en junio de 2011, un BMW de lujo. Prebisch volvió a morir (Mazzuca, 2012). Según cálculos de la CEPAL (2013), más de una cuarta parte del crecimiento del PBI per cápita en América Latina entre 2003-2011 se basó exclusivamente en una mejora de las relaciones internacionales de intercambio de materias primas.

cuestión social en la región que posee la más alta tasa de desigualdad en el mundo. Hasta mediados de la segunda década, las tasas de pobreza bajaron en la mayoría de los países latinoamericanos a la posición más baja desde hacía veinte años: “solamente” un tercio de la población vivía en pobreza. Adicionalmente, se observó una ampliación y una movilidad ascendente de las clases medias que tan solo en Brasil figuraron entre aproximadamente 20 millones de personas. Simultáneamente, la cuota del gasto social del Producto Bruto Interno (PBI) aumentó significativamente en muchos estados (Blofield y Filgueira, 2020; CEPAL, 2012b; Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2013). A su vez, para los mercados laborales latinoamericanos altamente dispares que reproducían el efecto de una “fábrica de desigualdad” (CEPAL, 2012c, p. 225) por su alto porcentaje de empleo informal, se desplegó una serie de iniciativas laborales por parte del Estado, gracias a las cuales se disminuyó el desempleo a la mitad (OIT, 2013).

Asimismo, las democracias latinoamericanas permanecían relativamente firmes. A pesar de varias profecías catastrofistas se consolidaron las condiciones democráticas en la mayoría de los países mediante la competencia política y el cambio de las élites políticas. En conjunto, los gobiernos de la *pink tide* (Ellner, 2019) fueron apoyados por amplios sectores de la política y la sociedad.

En la historia independentista de la región, que ya suma 200 años, esta conjunción de éxitos económicos, mejoras sociales, democracias estables y una fuerte legitimación social fue una etapa importante, etapa que condujo a una valorización del Estado y de sus actividades en la política económica, social y estructural. El siguiente análisis, que se enfoca en el ascenso, el éxito y el fracaso posterior de este extractivismo, abordará no solo las potencialidades y riesgos que conlleva esta estrategia de desarrollo basada en materias primas, sino también la capacidad transformadora de los países productores de materias primas (Burchardt, 2017).

De los recursos naturales hacia el trabajo

En el transcurso del primer boom de las materias primas (2003-2014), la mayoría de los gobiernos latinoamericanos interpretó el extractivismo como una estrategia temporal destinada a facilitar la movilidad de los recursos necesarios para establecer bases económicas sólidas y tratar la cuestión social. Estas estrategias se definieron mediante conceptos de crecimiento cualitativo o inclusivo (OIT, 2013; Banco Mundial, 2012).

Tales conceptos y estrategias siempre están vinculados a la cuestión de la organización social del trabajo (OIT, 2012). Por lo tanto, resta examinar hasta qué punto el modelo de desarrollo exportador de materias primas de las dos últimas décadas en América Latina ha logrado generar trabajo de alta calidad garantizando una buena educación y seguridad social, lo que sienta las bases de una economía productiva y sostenible al aumentar la productividad laboral. Para ello, se puede realizar un análisis de regímenes laborales regionales que se basan en tres indicadores: (1) los cambios sectoriales de estructuras y empleo, (2) la integración sociopolítica de las relaciones laborales y (3) el desarrollo de la productividad y la respectiva importancia del trabajo para el valor añadido agregado. A continuación esbozaremos algunas macrotendencias principales:

En relación a (1) los cambios sectoriales de estructuras y empleo, el empleo total en Latinoamérica disminuyó en el sector primario (en la extracción de recursos), a pesar de la valorización económica de la última fase de auge, en más de un tres por ciento. Las economías extractivistas suelen ser enclaves que se apañan con pocos empleados o que generan pocos empleos formales. En general, las actividades extractivistas son intensivas en capital y solo ocupan a una parte muy pequeña del empleo (Ericsson y Löf, 2018). El empleo industrial, con algo más del 20 %, y el sector público, con cerca del 11 % del empleo total, apenas han variado regionalmente. Así pues,

las cifras de empleo en la industria no indican ni la desindustrialización ni una participación pronunciada del empleo industrial en la fase de auge. El hecho de que el empleo público no haya crecido se debe, entre otras causas, a que muchos servicios centrales y medidas de infraestructura en América Latina se llevan a cabo de forma privada – y a menudo informal – por lo que estadísticamente tienden a ser sumados al sector terciario. En conjunto, los efectos sobre el empleo de la última fase de auge en Latinoamérica se evidenciaron principalmente en el sector terciario, claramente informal, en el que trabajaban casi dos tercios de todas las personas en edad de trabajar (OIT, 2013; CEPAL, 2023).

En el ámbito (2) la integración sociopolítica de las relaciones laborales, solo en contadas ocasiones se han roto los esquemas tradicionales de una política social que excluye a grandes partes de la población de América Latina. En cuanto a los recursos, prevaleció la restauración de las formas anteriores de seguridad social, que siguen la lógica bismarckiana de vincular el estatus de seguridad social con el estatus ocupacional formal (privilegiado) y que se caracterizan por efectos fuertemente regresivos en cuanto a sus potenciales de redistribución (Filgueira et al., 2011; Banco Mundial, 2012): la mayor parte de las prestaciones estatales del Estado de bienestar van dirigidas principalmente a los trabajadores y estratos de renta con empleo formal y ya protegidos socialmente; la quinta parte más pobre de la población solo recibe un escaso diez por ciento de todas las transferencias sociales, incluso durante la fase de auge del 2003 hasta 2014.⁵ Los grupos con recursos significativos o poder de veto en la fase del boom se fortalecieron aún más a través de la política social tradicional, mientras que los estratos menos influyentes se sustentaron principalmente a través

⁵ Hasta la fecha, solo once de los 33 países de la región disponen de seguro de desempleo, y un tercio de los ocupados que viven en hogares de renta baja y media-baja tienen cobertura de pensiones (CEPAL, 2020a).

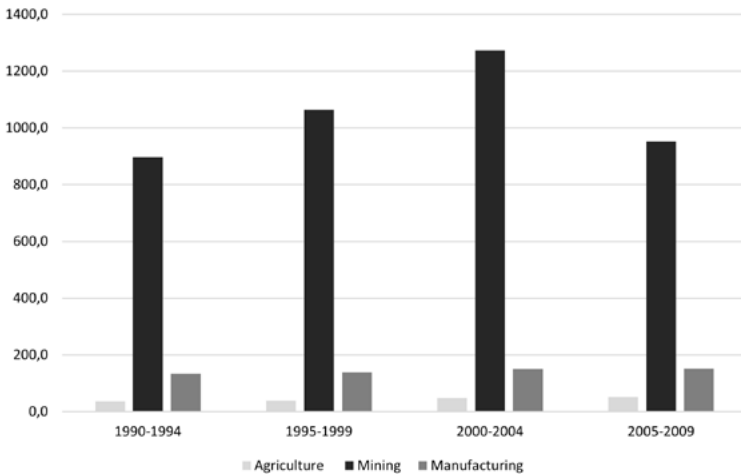
de políticas asistencialistas.⁶ Las demandas de transformar las amplias prestaciones de las políticas sociales en derechos sociales universales (Barrientos, 2013) rara vez se han llevado a la práctica en la región. En general, no fue posible reducir de manera significativa el tradicionalmente alto nivel de trabajo informal durante la fase de auge; para los grupos de menores ingresos, el acceso a los sistemas de seguridad social incluso disminuyó en algunos casos (CEPAL, 2011). Adicionalmente, los servicios asistencialistas no se financiaron con ingresos fiscales, sino principalmente con ingresos adicionales por materias primas, y continuaron dependiendo en gran medida de los precios del mercado mundial y de las crisis (Borges, 2018).

La falta de esfuerzos para universalizar la política social y crear así condiciones de trabajo de mayor calidad mediante buenas oportunidades de formación y protección social tuvo un impacto directo en la productividad laboral. Así, los estudios sobre (3) el desarrollo de la productividad también apunta a un mantenimiento del *status quo* en la región. A pesar de algunas medidas de política laboral – especialmente la introducción y el aumento regular de los salarios mínimos – en los últimos 10 años, las economías latinoamericanas siguieron caracterizándose por una extrema heterogeneidad

⁶ El empleo asegurado socialmente continuó siendo un privilegio de los grupos ocupacionales estratégicamente importantes de los segmentos del mercado laboral de empleo formal de productividad media y alta, como demuestra la elevada cobertura de los trabajadores del sector público (91,4 %), de los trabajadores cualificados (67,9 %) y de los trabajadores altamente cualificados del sector privado (72,2 %). En contraste, los grupos ocupacionales típicos de los segmentos de baja productividad del mercado laboral, como los trabajadores domésticos (22,7 %) o los trabajadores poco cualificados del sector privado (15,1 %), tienen un nivel de cobertura mucho menor; estos sectores también tienen ingresos significativamente más bajos y carecen de negociación colectiva o contratos de trabajo (CEPAL, 2011). En este sentido, las transferencias de la política social, a pesar de su aumento, apenas influyeron en la distribución de la desigualdad, incluso durante la fase de auge. A modo de comparación: en Europa, la desigualdad de ingresos se reduce en aproximadamente un tercio gracias a las transferencias de la política social.

estructural:⁷ esto afecta la productividad laboral, por un lado, pero también la estructura del empleo, por el otro. En el ámbito de la productividad laboral, el sector extractivista se caracteriza por valores enormemente elevados, sin que estos se equilibren a lo largo del tiempo con los valores de productividad de otros sectores. El siguiente diagrama ilustra esta relación:

Gráfico 13.1. Productividad laboral sectorial como porcentaje de la productividad laboral media total en Latinoamérica, 1990-2009



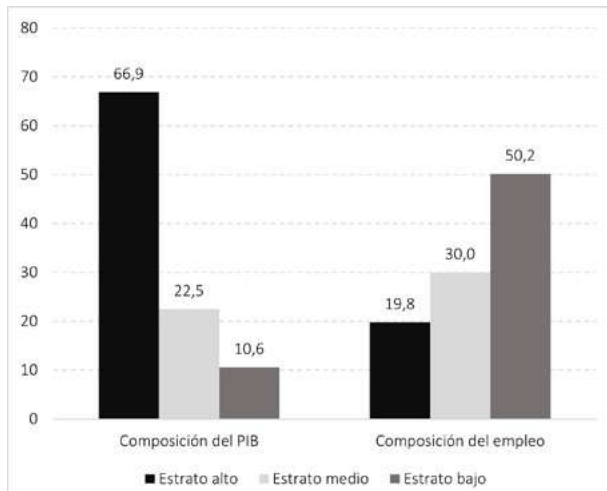
Fuente: elaboración propia basada en la Economic Transformation Database (ETD), de De Vries et al., 2021.

⁷ El concepto de heterogeneidad estructural fue desarrollado por la CEPAL en los años setenta para describir la situación político-económica de América Latina. Analiza, junto con la integración del mercado mundial y las estructuras de producción (especialmente las exportaciones de materias primas), las diferencias de productividad intersectoriales, la segmentación de los ingresos y los mercados laborales, así como las pautas de consumo estratificadas basadas en ellos. Enfoques más recientes complementan estos componentes con las grandes desigualdades de riqueza, ingresos, oportunidades y derechos en la región que persisten continuamente y que también están culturalmente garantizadas como consecuencia perpetua de esta constelación (Bárcena Ibarra y Prado, 2016; CEPAL, 2018).

El gráfico 13.1 lo expresa claramente: la minería, en particular, tiene unos valores de productividad laboral que superan en más de 12 veces la media de la productividad laboral total. Obviamente, en la región no existe ningún mecanismo de armonización que vincule los distintos sectores económicos.

La estructura del mercado laboral subraya esta constatación y muestra también que no ha habido vínculos hacia atrás y hacia delante (*backward y forward linkages*) entre los distintos sectores económicos. Así, se contrapuso un segmento de empleo estrecho, sociopolíticamente bien protegido y de gran importancia económica, con un segmento medio, parcialmente regulado, de empresas más pequeñas con una elevada proporción de trabajadores en la economía informal, que tienen una importancia económica subordinada. Esto queda claro si se correlaciona el tamaño de las empresas y su número de empleados con su respectiva cuota de PBI: En el primer segmento – principalmente en empresas de más de 200 empleados – trabajaba el 19,8 % de la población empleable y se producía el 66,9 % del PBI. El segundo segmento comprendía las medianas y pequeñas empresas, con un 30 % de la población económicamente activa y una cuota del 22,5 % del PBI. Por el contrario, aproximadamente la mitad de todos los trabajadores latinoamericanos estaban empleados en el tercer segmento, que generaba menos del 11 % del PBI. La productividad per cápita en el segmento más productivo es más de 16 veces superior a la del segmento de baja productividad (CEPAL, 2011).

**Gráfico 13.2. América Latina (18 Países):
indicadores de heterogeneidad estructural, 2009 (en porcentajes)**



Fuente: CEPAL, 2011, p. 110.

Esta fragmentación de los mercados laborales, con una elevada proporción de empleo informal, solo se modificó discretamente durante la fase de auge y sigue siendo un rasgo estructural definitorio de las sociedades latinoamericanas: en la actualidad, el empleo informal sigue oscilando sin grandes cambios en torno al 50 % de todos los trabajadores de la región; esto afecta a más de 160 millones de personas; la mayoría son jóvenes, mujeres y miembros de minorías étnicas (OIT, 2020).

Estos mercados de trabajo tradicionalmente muy dispares en América Latina, con su baja productividad laboral, obstaculizaron o bloquearon a su vez los aumentos de productividad previstos durante la marea rosa (*pink tide*), como muestran diversos indicadores: mientras que el valor medio internacional de la elasticidad del empleo – donde una elasticidad alta es expresión de una producción intensiva en mano de obra y una baja productividad laboral – fue entre 0,32 y 0,37 puntos durante la fase de auge, en América

Latina fue casi el doble. La elasticidad oscilaba en torno a 0,6 puntos durante tres décadas y apenas ha mejorado a pesar de la fase de auge (OIT, 2013, p. 25). Así pues, el aumento regional de la producción no se logró con mano de obra de alta calidad principalmente, sino mediante la expansión de actividades laborales intensivas:

[...] the region made some progress between 2002 and 2010, with labour productivity rising at the rate of 1.5 % a year. But this progress falls short of that seen in other regions such as Sub-Saharan Africa (2.1 %) and, above all, East Asia (8.3 %, not counting Japan and the Republic of Korea). Moreover, in many of the countries of the region these gains have not been distributed equitably (CEPAL y OIT, 2012, p. 2; véase también Paus, 2020).

Principalmente, se generó empleo en el que no se evidenciaron mejoras en la productividad.

La misma tendencia se aprecia en la evolución de la participación salarial: los cálculos muestran que esta proporción disminuyó en 13 países durante la fase de auge; en general, se pudo calcular una participación salarial que osciló entre el 23 % y el 48 % y se estableció en el 40 % a nivel regional.⁸ En comparación, los países nucleados en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tuvieron una participación salarial media superior al 50 % en el mismo periodo (OIT, 2012, p. 40). Por regla general, se asume que una participación salarial decreciente conduce a una menor participación de los asalariados en la creación de valor de la sociedad en su conjunto y así termina aumentando la desigualdad de ingresos. Sin embargo, paradójicamente, en la última década se ha observado lo contrario en América Latina: no solo bajó la participación salarial, sino también el coeficiente de Gini y, por tanto, la desigualdad de ingresos medida por él. Los

⁸ Sin embargo, las encuestas sobre la relación salarial tienen tasas de error específicas de cada país, ya que el trabajo informal sólo se incluye en las encuestas estadísticas de forma limitada o no se incluye en absoluto. Así pues, los cálculos indican ante todo una tendencia que debe analizarse más a fondo en cada caso concreto.

estudios explican esta contradicción mediante una disminución empíricamente verificable de la desigualdad dentro de la propia estructura salarial (OIT, 2013): dentro del sector (cada vez menor) de la masa salarial de la región, también se redujeron las diferencias entre los ingresos altos y bajos. Esto condujo a una disminución de la desigualdad de ingresos en Latinoamérica. Sin embargo, tanto la inversión como los efectos sobre el empleo apuntaban durante la fase de auge de las materias primas simultáneamente a una mayor concentración en los servicios poco cualificados y no comercializables, que iba de la mano de una devaluación de las cualificaciones profesionales superiores (CEPAL, 2013, pp. 136-137). La creciente equiparación de los niveles salariales se logró entonces mediante una expansión del trabajo poco cualificado con una devaluación simultánea de los certificados de formación.

En base a esa dinámica, y al hecho de que América Latina, con una cuota media de empleo del 65 % en el sector de servicios, ya estaba muy por encima de las referencias internacionales, el Banco Mundial hizo una observación preocupante: “[...] what is normally considered to be a positive development – the decreasing inequality in labor earnings – may hide a worrisome trend, namely, a tendency towards specialization in low-skill, low-productivity non-tradable sector” (Banco Mundial, 2012, p. 39). Mientras que los ingresos dependientes de los salarios en los sectores más bajos aumentaron, la masa salarial en su conjunto no lo hizo; más bien, la mano de obra se está expandiendo hacia campos de trabajo poco cualificados. Así, a pesar de los efectos positivos sobre el empleo, las políticas laborales de los gobiernos progresistas tendieron a la devaluación del trabajo formal (por ejemplo, Brasil y Chile) o hacia la informalización (encubierta). Las diferencias económicas de los asalariados se redujeron sin que estos pudieran mejorar su posición socioeconómica en el conjunto de la economía.

A pesar de diversos esfuerzos, no fue posible cambiar estructuralmente los regímenes laborales tradicionales de la región durante el último auge de las materias primas. El nivel de trabajo informal

apenas disminuyó, la heterogeneidad de los mercados laborales no se quebró, siguieron generando un alto nivel de desigualdad, pero apenas crearon impulsos para el desarrollo de la productividad. La disminución de la desigualdad regional de ingresos se debió en gran medida a la expansión de un sector laboral poco cualificado y con seguridad social limitada. A su vez, los recursos movilizados para este fin no dependían de las políticas de redistribución y, sobre todo, de políticas fiscales, ni de las ganancias generadas por la productividad, sino, en gran medida, de los crecientes ingresos por la exportación de materias primas.

Así, los aumentos de productividad esperados y la consiguiente diversificación económica no pudieron lograrse durante la última fase de auge del modelo de desarrollo orientado a la exportación.⁹ Más bien podía observarse una tendencia al debilitamiento de los sectores productivos en favor de los servicios poco cualificados y no comercializables del sector terciario, lo que a medio plazo supondrá nuevas pérdidas de productividad y hará que la economía regional dependa aún más de las exportaciones de materias primas y de los precios del mercado global en el futuro: “One that is very relevant for LAC is given by the changes in the sectoral structure of the economy possibly driven by Dutch disease-type effects associated with the commodity price bonanza, whereby productive

⁹ Cifras más recientes documentan el fracaso de los esfuerzos de diversificación: según datos estadísticos de la UNCTAD (2023), las exportaciones de materias primas en Venezuela, Chile, Ecuador y Bolivia representaron más del 80 % de las exportaciones totales en 2018; en Argentina y Brasil, esta proporción superó ampliamente el 60 %. Allí donde el sector industrial es fuerte, las tasas de crecimiento de estos sectores productivos son, sin embargo, inferiores a las de los sectores de materias primas, como en Brasil y Argentina. Las estadísticas de la CEPALStat (2023) muestran que en Argentina, por ejemplo, los sectores de materias primas (agricultura y minería) representaban el 9,1 % del PBI y la industria el 20,3 % en 1990. El sector industrial cayó al 15,8 % en 2010, mientras que el sector de las materias primas subió a más del 12 % ese mismo año. En general, ningún sector industrial de la región ha podido desarrollarse independientemente de los sectores que se apropian de las rentas de los recursos. La diversificación continúa lejos de ser una realidad. A nivel regional, la cuota de la industria en el PBI ha disminuido del 17,8 % en 1990 al 12,6 % en 2018.

resources tend to be shifted away from non-commodity tradables and towards non-tradables” (Banco Mundial, 2012, p. 31).¹⁰

Esto da lugar a una primera clara conclusión: aunque las nuevas políticas sociales y laborales redujeron la vulnerabilidad social de ciertos sectores de la población durante la fase de auge, las barreras de acceso al mercado laboral formal con seguridad social – que no se amplió de forma relevante – siguieron siendo elevadas. En su lugar, se promovió el trabajo con bajos requisitos de cualificación, lo que indirectamente fomentó una devaluación de los certificados de formación. Así, aunque se redujeron las desigualdades extremas de ingresos, no se pudieron modificar los modelos tradicionales de producción y estratificación de la región. Con el final del boom de las materias primas a mediados de la década pasada, esta política social vinculada a los precios del mercado mundial se relajó, de modo que la pobreza y la desigualdad volvieron a aumentar incluso antes de la pandemia y provocaron nuevas crisis (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2016).

Obviamente, la mayoría de los países latinoamericanos están atrapados en una trampa de renta media, o *middle income trap* (Felipe, Kumar y Galope, 2014; Kang y Paus, 2020), debido a lo cual no consiguen salir de una especialización exportadora primaria y alcanzar un nivel de producción de mayor calidad mediante el aumento de la productividad laboral.¹¹ Si el nuevo auge verde de

¹⁰ Estudios anteriores muestran que, en los países extractivistas, esta economía en sí apenas genera efectos sobre el empleo debido a su fuerte carácter de enclave, pero a menudo conduce a una inflación del empleo público y a la expansión del sector terciario. Además, la extracción de recursos conduce a una continua sobrevaloración de las divisas, lo que a su vez provoca una disminución de la competitividad internacional de la economía nacional y efectos de desindustrialización, debilitando o reduciendo el empleo en el sector manufacturero. Esta dinámica se describe a menudo en la literatura como la *enfermedad holandesa* (Auty y Furlonge, 2019).

¹¹ El concepto de *trampa de la renta media* (*middle income trap*) se refiere a las dificultades de los países de salarios medios para converger con los países industrializados, ya que no logran hacer la transición de los sectores de baja creación de valor (productos primarios y manufacturas que requieren intensivamente recursos naturales y mano de obra barata) a los sectores de alta creación de valor (como la fabricación intensiva

las materias primas pretende salir de esta trampa y transitar de un modelo económico exportador de materias primas a otro social y ecológicamente sostenible, en el que el aumento cuantitativo de los ingresos por exportación se transforme en un crecimiento cualitativo, ahorrador de recursos y con ganancias de productividad, es esencial revalorizar el trabajo. Esto implica la universalización de una educación de calidad y una buena protección social, lo que motiva una reducción significativa del empleo informal y sienta las bases para un aumento de la productividad laboral y la creación de empleos verdes altamente eficientes y no intensivos en recursos. Los recursos adicionales necesarios para ello pueden generarse inicialmente a través de los ingresos del nuevo auge de las materias primas verdes. Sin embargo, la última fase de auge nos enseña que esto no es suficiente y solo es sostenible durante un corto periodo de tiempo; por lo tanto, hay que generar recursos más allá de los ingresos procedentes de las materias primas. Lo que se necesita es el rápido desarrollo de nuevos ingresos estatales que dependan menos de las tendencias del mercado mundial y permitan estrategias a largo plazo. Hasta que los aumentos de productividad y los éxitos de diversificación den sus frutos, esto solo podrá lograrse con medidas de política fiscal que contribuyan simultáneamente a mitigar la heterogeneidad estructural de la producción y de los mercados laborales. Es decir, con la necesaria voluntad y determinación política y una estrategia de desarrollo coherente, un extractivismo verde puede ser verde y promotor del desarrollo. Durante sus nuevos períodos de prosperidad económica, aquel debería promover cuatro objetivos:

1. Avanzar en la universalización socio-política, (2) para reducir la informalidad, (3) aumentando gradualmente los potenciales de productividad, e (4) instaurar desde el principio un sistema rígido de redistribución fiscal que, más allá de las exportaciones,

en tecnología, la producción basada en el conocimiento) (Doner y Schneider, 2016; Griffith, 2011).

fomente el desarrollo de una estructura económica gestionada por la productividad y que, además, apoye la cohesión social y económica.

Esto convierte la cuestión de la reforma fiscal en uno de los temas centrales del desarrollo de Latinoamérica en el siglo XXI.

Recursos naturales y distribución

Según el estado actual de la investigación, los sistemas fiscales latinoamericanos pueden caracterizarse por tres rasgos (Atria, Groll y Valdés, 2018; Flores-Macías, 2019; Mahon Jr., Bergman y Arnson, 2015):

En primer lugar, a través de gravámenes que históricamente se han centrado en gran medida en las exportaciones de materias primas y el comercio exterior. Mientras que los ingresos procedentes de los impuestos a las exportaciones estaban, en su mayoría, vinculados a la evolución de los precios en el mercado global, lo que hacía que los ingresos públicos fueran volátiles y alimentaba la deuda externa y las crisis económicas, los aranceles a la importación, especialmente sobre los bienes de consumo y bienes intermedios, tenían a menudo un componente proteccionista. Ambas formas de impuestos concedieron desde el principio gran importancia al comercio exterior, especialmente con productos agrícolas y materias primas; asimismo, favorecieron a las élites económicas implicadas en él (Bértola, 2016; Ocampo, 2017). Esta dependencia histórica de los ingresos fiscales de las exportaciones de materias primas (Clemens y Williamson, 2012) no se redujo durante la última fase de auge, y en algunos casos incluso aumentó.

En segundo lugar, a través de un carácter fuertemente regresivo. Este se basa en una continua tributación muy baja y directa de la riqueza, los ingresos altos y las ganancias empresariales. Durante el auge de las materias primas, los gobiernos progresistas

no consiguieron aumentar los impuestos a los ricos a través de la fiscalidad directa: según las cifras de la CEPAL (2021, p. 67), el impuesto sobre la renta en la región es actualmente el 5,6 % del PBI y los impuestos sobre la propiedad son el 0,8 %. Dichos impuestos, para los países nucleados en la OCDE, alcanzan el 11,5 % y el 1,9 %, respectivamente.

Además, los empresarios y los ricos gozan de numerosos privilegios de evasión fiscal. Entre ellos se incluyen las exenciones o reducciones fiscales legales para nuevas industrias, inversiones o para la importación de bienes de capital, así como la depreciación acelerada. Los ingresos están sujetos a desgravaciones fiscales muy elevadas, así como a tipos impositivos máximos muy bajos, en torno al 26 % en América Latina, frente al 41 % en la Unión Europea (EU) (Jiménez, 2017). Los impuestos de sucesiones son bajos o inexistentes pero, en cambio, existe una tolerancia culturalmente encubierta hacia el fraude fiscal y la evasión de impuestos al extranjero, tanto por parte de particulares como de empresas transnacionales (CEPAL, 2021). Se estima que estas tasas históricamente elevadas de evasión fiscal permanecen sistemáticamente en el 50 % en el ámbito de los impuestos sobre los ingresos y sobre sociedades (Centrángolo, Gómez Sabaini y Morán, 2017, p. 350). En total, su alcance se estima en el 60 % de los potenciales ingresos fiscales regionales (CEPAL, 2020b, p. 58). Gracias a esta política, el 10 % más rico paga un tipo impositivo efectivo del 5,4 %, frente al 20 % que paga en la UE (Busso y Messina, 2020, p. 286).

Paralelamente, se observa en la región un nivel elevado y un aumento regular de los impuestos indirectos (especialmente el IVA). Una vez más, no ha habido cambios significativos durante el auge de las materias primas: los impuestos sobre el consumo de bienes y servicios representan actualmente el 46,2 %, frente al 32,3 % de la OCDE (CEPAL, 2021, p. 67). Los impuestos indirectos en América Latina son, por tanto, casi 14 puntos porcentuales superiores a la media de la OCDE.

En general, los sistemas fiscales latinoamericanos siguen caracterizándose por una presión fiscal notablemente baja para los ricos y relativamente alta para las rentas bajas. Son altamente regresivos (Clifton, Díaz-Fuentes y Revuelta, 2017) y no reducen las desigualdades, sino que las perpetúan o incluso las aumentan en los distintos países.

En tercer lugar, los sistemas fiscales latinoamericanos se caracterizan por una política fiscal tradicionalmente distributiva y asignativa, que favorece especialmente a las clases medias y a las élites económicas.¹² El gasto público se centra tradicionalmente en las tareas esenciales del Estado (el cuerpo militar, la administración, la política estructural, las subvenciones a las empresas y el servicio de la deuda) y descuidan las importantes áreas de legitimación fiscal de los servicios públicos (como la sanidad, la educación, la cultura). Así, desde su aparición, el Estado fiscal latinoamericano solo ha cumplido tareas redistributivas de forma muy limitada (Abad y Lindert, 2017) o apenas reduce la heterogeneidad estructural de la región.

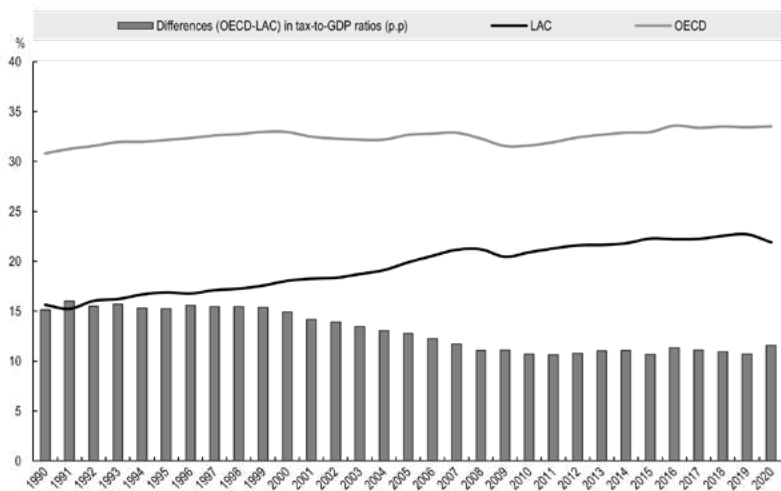
Esta constelación ha cambiado poco durante el último boom de las materias primas: a pesar de un esbozado aumento del gasto social y de una leve mejora en la progresividad de los sistemas tributarios regionales (Martorano, 2018), el potencial redistributivo de los impuestos en América Latina alcanza apenas a un 5 %. En comparación, la redistribución una vez aplicada los impuestos en la UE-OCDE es hoy del 38 % (Izquierdo y Pessino, 2020, p. 283). Esto refleja tanto la baja fiscalidad de los salarios altos y la riqueza, como el alto nivel de empleo informal en la región: así, cerca de la mitad de la población trabajadora tiene poco o ningún acceso a prestaciones públicas financiadas con impuestos y aún menos a

¹² En este contexto, la CEPAL (2018) habla de una combinación de acceso privilegiado de los ingresos de las materias primas, así como de la recaudación de dinero público o cuasi rentas por parte de actores con mayor poder económico y político, que la fiscalidad anterior no pudo corregir porque una cultura del privilegio sostiene el sistema de altas exenciones fiscales y bajos impuestos sobre los salarios.

subvenciones económicas estatales. Sin embargo, cofinancia la distribución y asignación de la política fiscal a través de los impuestos indirectos, que benefician principalmente a las rentas más altas.

En resumen, puede decirse que, durante el reciente auge de las materias primas, los gobiernos de América Latina cumplieron todos los requisitos para aplicar reformas estructurales en los sistemas fiscales gracias a una prosperidad económica sostenida, unas políticas sociales expansivas y una elevada legitimidad política. Sin embargo, se omitieron o evitaron en gran medida (véase también la contribución de Domínguez en este volumen).

Gráfico 13.3. Ingresos fiscales en porcentaje del PBI, comparados entre América Latina y la OCDE (1990-2020)



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económico [OCDE] et al., 2022, p. 47.

Solo unos pocos países (como Argentina, Chile, Ecuador y Uruguay) se aventuraron en reformas fiscales discretas con potencial redistributivo (Strada et al., 2021). La riqueza excesivamente concentrada de las élites económicas, en cambio, apenas se tocó o no se

gravó en absoluto.¹³ Al mismo tiempo, durante la fase de auge, el impuesto regresivo sobre las ventas, es decir, el impuesto sobre las ventas que impone una carga más pesada a las clases más pobres en particular, aumentó en un tercio hasta algo menos del 40 % y se ha convertido en la mayor fuente de ingresos fiscales hasta la fecha (Cornia, Gómez-Sabaini y Martorano, 2011; CEPAL, 2021).

Sin embargo, la falta de aplicación de las reformas fiscales no es tanto una expresión de lo que frecuentemente se atribuye a un aserividad institucional. Tampoco puede explicarse exclusivamente al desaliento político o al oportunismo. Más bien, son un resultado estructural del propio modelo de desarrollo exportador de materias primas: por un lado, ha producido pequeñas élites, muy ágiles y poderosas (empresariales, políticas, militares), que, debido a la escasa diversificación de la economía y a la baja diferenciación de la sociedad, tienen un enorme poder de veto y sabotean cualquier forma de política redistributiva que les afecte.¹⁴ Por otra parte, los abundantes ingresos procedentes de las materias primas durante la fase de auge tentaron a los gobiernos a no luchar contra estos conflictos, sino a utilizar los ingresos adicionales de la exportación de materias primas para desactivar la cuestión social y ganar así legitimidad política.

Un nuevo extractivismo verde que quiera utilizar sus recursos para el desarrollo sostenible solo podrá tener éxito si rompe con esta lógica y esta cultura. Para conseguirlo, no se trata de llamar al conflicto con las élites. Más bien, la prosperidad económica de la próxima fase de auge debe aprovecharse para aplicar reformas estructurales con legitimidad democrática. Una reforma fiscal que

¹³ América Latina es la región históricamente caracterizada por la mayor desigualdad y concentración de renta y riqueza del mundo hasta la fecha. Según datos recientes, el 1 % más rico de América Latina concentra alrededor del 46 % de la riqueza. Esta cifra es superior a la media mundial (38 %), a la de la Unión Europea (24 %) y a la de Asia (36 %) o el África subsahariana (37 %) (World Inequality Database [WID], 2023).

¹⁴ Sobre el poder económico de las asociaciones véase Castañeda (2017), Fairfield (2015) y Palma (2019; 2020); acerca de los bloqueos institucionalizados véase Hallerberg y Scartascini (2019).

busque efectivamente gravar las rentas más altas y la riqueza no es solo una cuestión de aplicación técnica. Esta debe, al mismo tiempo, crear legitimidad fiscal, es decir, reducir el rechazo a los impuestos entre sectores importantes de la sociedad. Esto puede lograrse no solo con leyes o administraciones eficientes, sino con un Estado que ofrezca bienes públicos de alta calidad ampliamente accesibles, que mejore la formación y las condiciones de trabajo de gran parte de la población trabajadora y que, al hacerlo, aproveche potenciales de productividad que dinamicen la economía y la sociedad. Se trata de marcar el rumbo de una distribución y asignación de la política fiscal que aumente notablemente la calidad de vida de los contribuyentes.

Las reformas necesarias pueden lograrse a través de diversas medidas:

No cabe duda de que es necesario mejorar rápidamente la situación de los datos relativos al registro de las rentas altas y de los patrimonios, así como de la propiedad de la tierra y los bienes inmuebles, tanto en cada uno de los países como en el conjunto de la región, mediante la creación de registros públicos de patrimonio, así como de un observatorio de la riqueza y los impuestos, que proporcione información y posibilidades de comparación sobre el estado actual de la concentración de la riqueza nacional y sobre la situación fiscal respectiva.

Esta es una buena base para una lucha eficaz contra la evasión y la elusión fiscales, que debe aplicarse mediante una amenaza generalizada de sanciones, es decir, nada más que exigir el cumplimiento de la ley. Según diversas estimaciones, esto aumentaría los ingresos fiscales regionales en al menos la mitad (CEPAL, 2020b, p. 54).¹⁵ La supresión de las exenciones fiscales para las rentas altas y el

¹⁵ Esto requiere una red complementaria de acuerdos bilaterales y multilaterales sobre el intercambio automático de información entre las agencias tributarias, así como una flexibilización del secreto bancario. Esto incluye también el apoyo al tipo impositivo mínimo global del 25 % para que las empresas tributen allí donde distribuyan sus bienes o servicios.

patrimonio podría generar unos ingresos adicionales de entre el 2 % y el 6 % del PBI, dependiendo del país (CEPAL y Oxfam, 2019, p. 24; Ruiz, 2020). También hay mucho margen de mejora en la comparativamente baja presión fiscal máxima (25-40 % para las rentas altas, solo 5-15 % para las rentas financieras y de capital). Los impuestos sobre el patrimonio solo existen en América Latina en Argentina, Uruguay y Colombia (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias [CIAT], 2018); los impuestos sobre sucesiones y propiedades se fijan demasiado bajos o son inexistentes. En definitiva, hay un amplio margen sin que nadie tenga que pasar hambre. En comparación, si el 10 % más rico de América Latina tributara al tipo efectivo de la UE, la desigualdad social en la región podría reducirse casi hasta la media de la OCDE (Valdés, 2017, p. 84).

Por el contrario, cuando no puede generarse suficiente legitimidad fiscal y la redistribución activa no puede imponerse políticamente, puede aplicarse una redistribución pasiva mediante el desmantelamiento de la protección y las subvenciones a las empresas, así como una política estructural financiada con impuestos a favor del sector público. Por este motivo, debe intensificarse la investigación que examina los sistemas fiscales latinoamericanos desde la perspectiva de los intereses asignativos y las alianzas de los distintos sectores económicos y las coaliciones (inter) sectoriales. Además, es necesario examinar qué instrumentos no fiscales de regulación de la riqueza y las rentas de los productos básicos pueden identificarse en el ámbito de la política de precios y comercial, así como en las intervenciones de política monetaria (Ocampo, 2017).

Conclusión: las materias primas y la transformación

El último boom de las materias primas en Latinoamérica lo ha dejado claro: el desarrollo no es una cuestión de escasez. Hay recursos suficientes. Solo es cuestión de movilizarlos y distribuirlos

sabiamente. Por tanto, el desarrollo mediante la exportación de materias primas es siempre una cuestión política.

El presente análisis de las relaciones laborales y los sistemas fiscales muestra además que, a pesar de las excelentes condiciones de partida y de una voluntad política claramente articulada para promover el cambio estructural, el Estado y la política no han conseguido ni siquiera acercarse a la consecución de sus objetivos.

La razón de ello es que el Estado y los gobiernos no operan independientemente de los recursos, sino que estos les dan forma: en las economías extractivas, los ingresos se generan mediante la explotación de la naturaleza. Los ingresos generados por las materias primas no suelen ir acompañados de un profundo rendimiento de trabajo o de inversión por parte del beneficiario, sino que son relativamente accesibles de manera libre. En este sistema, el trabajo tiene poco o ningún valor para la creación de riqueza. Al mismo tiempo, la distribución de los ingresos procedentes de los recursos no se decide a través de la asignación económica, la competencia y la eficiencia, sino principalmente de forma política y sobre todo por el Estado como actor central (Warnecke-Berger, 2021).¹⁶

Además, los ingresos por materias primas procedentes del exterior liberan al Estado de la necesidad de gravar a la población. Más aún, cuando no hay necesidad de un contrato fiscal entre el Estado y la sociedad, también se reduce la necesidad de garantizar la legitimidad del Estado principalmente a través de la participación democrática y social: *No Taxation, No Representation*. El Estado y los gobiernos pueden permitirse no responder a las demandas sociales y actúan cada vez más como agentes de distribución.

No es la participación democrática la que asegura la legitimidad por parte de la población, sino la promesa de participación material a través de la distribución de los ingresos procedentes de los

¹⁶ Coronil (2008) lo dijo una vez de forma sucinta: si en las economías de mercado, “el negocio de la política es el negocio”, es decir, el Estado establece los parámetros centrales de la acumulación capitalista, en los Estados rentistas se denomina “*the business of business is politics*” (p. 19).

recursos. Así pues, las políticas de gasto público en las sociedades de materias primas tienen como principal objetivo garantizar la lealtad política y la estabilidad.¹⁷ La distribución (desigual) de las rentas de los recursos entre la población permite al Estado cooptar a diferentes grupos sociales y tiende a pacificar la sociedad, al menos en épocas de altos ingresos.

Esta mezcla particular inhibe el potencial de transformación de los gobiernos y Estados que persiguen modelos de desarrollo exportadores de materias primas: si el poder, el estatus y la riqueza dependen principalmente del acceso a las rentas de los productos básicos y, por lo tanto, del acceso al Estado, el aparato estatal en su conjunto no es capaz de crear alternativas de desarrollo en términos de mayor productividad, diversificación o crecimiento sostenible (Warnecke-Berger e Ickler, 2023). Más bien, muchos actores del Estado y de los gobiernos tienen interés en asegurar institucionalmente y profundizar aún más el modelo extractivista para preservar su autonomía y sus propios privilegios.

Esto explica por qué, durante la última fase de auge, incluso en condiciones óptimas de reforma (mayorías parlamentarias, democracia consolidada, prosperidad económica, arcas del Estado llenas y alta legitimidad), las élites políticas latinoamericanas no lograron aplicar la universalización de la política social, una regulación más estricta del trabajo informal y la redistribución fiscal que garantizan una mayor cohesión social, productividad económica y estabilidad política duradera.

La dinámica de esta constelación de fuerzas puede describirse como un efecto ascensor, es decir, una movilidad colectiva ascendente en la que (casi) todos los grupos implicados ascendieron por

¹⁷ Se trata de medidas como la subvención directa de alimentos, vivienda o combustible, así como la subvención indirecta del consumo mediante la sobrevaloración de la moneda nacional. Además, cabe mencionar la creación de empleo público, por ejemplo, mediante proyectos de construcción e infraestructuras y la subvención de empresas privadas no competitivas a escala internacional, así como la exención de impuestos, los programas sociales asistencialistas y la adjudicación de contratos públicos, licencias de importación, etc., por parte del Estado a empresarios individuales.

igual durante la fase de auge sin cambiar la composición interna de la sociedad. El Estado ejercía la función central de regular continuamente este equilibrio. Los conflictos con los grupos influyentes, especialmente con las élites económicas, que inevitablemente hubieran surgido con una política laboral más activa o con reformas fiscales, se compensaron y evitaron mediante un gasto adicional. Por lo tanto, las élites económicas no solo pudieron mantener su riqueza bajo los gobiernos progresistas, sino que a menudo incluso la ampliaron (Heredia, 2016; Wolff, 2016). En general, el consenso que surgió no se basaba en la cohesión social, sino más bien en una especie de “comunidad de botín” basada en los productos básicos, que se mantenía estable mientras había abundancia para distribuir (Burchardt y Dietz, 2014).

Sin embargo, en las alianzas políticas que se caracterizan principalmente no por el compromiso, sino como una especie de alianza entre repartidores de botín, la legalidad institucional y las instituciones democráticas se erosionan sigilosamente (Burchardt, 2023). Los estudios demuestran que las políticas autoritarias suelen prevalecer en los modelos de desarrollo exportadores de materias primas, ya que las élites tienen poca fuerza o capacidad para legitimarse mediante éxitos económicos o políticos, y recurren repetidamente a políticas represivas, especialmente en las crisis (Ross, 2012). Tanto el fortalecimiento de las tendencias autoritarias en países como Venezuela como el drástico aumento de la influencia de los gobiernos y movimientos populistas (de derecha) en América Latina, hacen temer que los gobiernos progresistas, que durante el último boom de las materias primas intentaron aumentar la participación social en la región a través de la extracción de materias primas, puedan haber debilitado a largo plazo la forma de gobierno que los llevó al poder: la democracia.

Solo a primera vista, se trata de una valoración pesimista; sin embargo, se pueden extraer lecciones de este hallazgo. El último boom de las materias primas en América Latina sirve de excelente lección sobre cómo un extractivismo verde, en el sentido de estar

basado en las materias primas, puede transformarse en un desarrollo sostenible con amplia participación social y nos ofrece importantes ideas para el futuro.

Resumiendo: desde el punto de vista económico, la orientación hacia los productos básicos redujo la competitividad del sector no extractivo y consolidó la baja productividad laboral regional. En términos de política social y laboral, el modelo redujo la pobreza temporalmente en el mejor de los casos, pero no abordó las causas subyacentes de la heterogeneidad estructural. En lugar de una redistribución fiscal, se produjo una (mayor) distribución de los ingresos generados adicionalmente por los productos básicos. Con la renuncia a las reformas estructurales, los conflictos de distribución social y la resistencia de las clases medias y altas pudieron ser convenientemente debilitados o eludidos. Políticamente, las estructuras de poder (a menudo excluyentes y clientelistas) se solidificaron en torno al modelo de exportación de materias primas y no tenían un interés más profundo en la transformación. Estas dinámicas no eran leyes naturales, sino pautas que dependían en gran medida de su arraigo institucional, social y cultural, lo que daba a la política claras opciones de actuación el día de mañana (Karl, 1997 y 2004).

Recursos naturales y el desarrollo sustentable: volver al futuro

De esta constatación se derivan varias recomendaciones para la política y la ciencia:

Para una política que quiera aprovechar el auge de las nuevas materias primas para una transformación socioecológica, hay una hoja de ruta clara y únicamente el despliegue de tecnologías verdes no será suficiente. Para lograr un desarrollo sostenible, el extractivismo verde debe vincularse sistemáticamente a reformas estructurales de política social, las relaciones laborales y los sistemas fiscales que reduzcan la heterogeneidad estructural; y tan

estrechamente que toda actividad extractiva recién iniciada encuentre su eco concreto en tales medidas de reforma.

La reforma del sistema fiscal debe estar en el centro de cualquier estrategia de exportación de productos básicos que persiga una transformación socioecológica (Bárcena Ibarra y Prado, 2016): a través de los impuestos, el Estado puede garantizar ingresos que no estén directamente sujetos a la explotación natural ni a la volátil dinámica del mercado mundial, que ayuden a financiar la expansión a largo plazo y de alta calidad de los servicios públicos como derechos sociales, y que contribuyan a promover la diversificación económica y los potenciales de productividad. Si, en un principio, estas medidas pueden financiarse también con nuevos ingresos procedentes de los productos básicos, debe formularse claramente desde el principio cómo se convertirán gradualmente en financiación fiscal. La mejor forma de conseguir una amplia legitimidad para estas reformas fiscales es que los gobiernos las lleven a cabo durante periodos de prosperidad económica.

El contrato fiscal que crece de este modo garantiza además la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad: hay que legitimar políticamente los ingresos y gastos fiscales, transformar la comunidad del botín en una sociedad participativa que garantice a los distintos grupos sociales una participación formal e igualitaria. *Taxation and Representation* se convertiría idealmente en la nueva configuración de la organización social.

Al mismo tiempo, la política de un extractivismo verde debe encontrar nuevas respuestas al cambio estructural de la economía mundial, que avanza hacia la descarbonización y la digitalización. Las energías fósiles perderán importancia a medio plazo. Esto significa que es probable que países exportadores de petróleo y gas como Venezuela, Bolivia o Ecuador sufran dolorosas pérdidas de ingresos. En lugar de desplazar tradicionalmente la canasta de exportación de bienes hacia otras materias primas (como intenta hacer Venezuela, por ejemplo, mediante la explotación minera masiva del Amazonas) y aceptar así – incluso con el uso de tecnologías

verdes – nuevos aumentos de la contaminación ambiental, un profundo cambio estructural está ya a la orden del día en estos países.

Los minerales y las tierras raras (como el litio, el cobre, el aluminio, el magnesio y el níquel), por su parte, ganarán en importancia y prometen nuevos ingresos elevados.¹⁸ Sin embargo, a diferencia de la producción de petróleo y gas, la minería no suele estar organizada de forma centralizada ni regulada por el Estado. En cambio, a nivel local los agentes, tanto privados como transnacionales, están ganando influencia en este ámbito. Si no se responde a esta situación con formas de regulación y mecanismos fiscales adaptados, América Latina se ve amenazada por un peligroso aumento de las disparidades territoriales, que puede alimentar nuevos conflictos políticos e inestabilidades.

Las consideraciones hasta ahora muestran que: es muy posible que Latinoamérica salga de la trampa de la renta media con un extractivismo verde y deje atrás la heterogeneidad estructural de la región para promover el desarrollo sostenible. Sin embargo, para que esto ocurra, cada nuevo paso en la extracción de materias primas debe ir acompañado de medidas concretas en la dirección de la universalización sociopolítica y la reducción del empleo informal, que deben encajar lo antes posible con la redistribución fiscal. El objetivo de todos estos esfuerzos es la creación de empleos verdes bien asegurados, altamente cualificados y menos intensivos en recursos y empleos de alto valor, que consigan aumentar la productividad laboral mediante una producción basada en el conocimiento y tecnológicamente eficiente, así como establecer una producción tecnológica autóctona, lo que en última instancia conduce a un nuevo modelo de integración en la economía mundial bajo el signo de la sostenibilidad.

¹⁸ La Agencia Internacional de la Energía (AIE) (2021) prevé que la demanda de litio se multiplique por 43, la de cobre por 28 y la de cobalto por 21 de aquí a 2040 en comparación con 2020.

Si esto no ocurre, la incipiente fase de auge en América Latina no promoverá la sostenibilidad ni la cohesión social. Lo que quedará atrás será una región aún más esquilmada en recursos y personas. La historia se repetiría, esta vez como una farsa porque los políticos supieron a tiempo lo que había que hacer.

En la ciencia, ya no debería haber continuas discusiones sobre los pros y los contras del desarrollo exportador de productos básicos. En el futuro, la atención deberá centrarse menos en los movimientos sociales ecologistas críticos con las materias primas, ya demasiado investigados, o en los actores transnacionales, tradicionalmente sospechosos, y más en la generación, distribución y legitimación de la extracción de materias primas (Burchardt, Dietz y Warnecke-Berger, 2021).

En concreto, es necesario investigar los mecanismos y las prácticas sociales que respaldan la explotación de la naturaleza en las sociedades extractivistas a pesar de sus negativas consecuencias económicas, sociales y medioambientales. Estas producen ganadores y perdedores, moldean las estructuras sociales y las atribuciones étnicas y de género, (re)producen o cambian las desigualdades sociales y consolidan determinadas configuraciones políticas. Se tiene que tratar de analizar las estructuras económicas y de poder de Estados y sociedades enteras, asociados a la explotación de materias primas. La aproximación a los distintos conceptos y categorías de los enfoques de la teoría de la renta promete aquí un progreso científico significativo. Hay que intentar disolver diferencias metodológicas y teóricas como las de la economía rentista de influencia neoclásica o el Estado rentista de carga institucionalista, y llevarlas más allá mediante nuevas síntesis. Sin duda, es necesario un enfoque histórico y sensible al contexto que tenga en cuenta no solo las estructuras y las instituciones, sino también las culturas y las prácticas sociales, y que esté dispuesto a romper con las categorías occidentales (véase Burchardt y Leinius, 2022). Los países exportadores de materias primas deben entenderse como formaciones sociales particulares que siguen sus propios patrones y que

sólo se han intentado comprender inadecuadamente con conceptos a gran escala como capitalismo, democracia liberal, Estado burgués o poscolonialismo. Las propuestas que abordan el modelo de exportación de materias primas con el concepto de sociedades de renta ofrecen aquí una sugerencia productiva.

Así pues, tanto en el análisis de los sistemas fiscales de América Latina como en el seguimiento científico ulterior de la maduración del extractivismo verde, hay que tener siempre en cuenta a la renta: *Bring the rent back in.*

Bibliografía

Abad, Leticia Arroyo y Lindert, Peter (2017). Fiscal Redistribution in Latin America Since the Nineteenth Century. En Luis Bértola y Jeffrey Williamson (comps.), *Has Latin American Inequality Changed Direction? Looking over the long-run* (pp. 243-282). Cham: Springer Open.

Acosta, Alberto (2013). Extractivism and Neoextractivism: Two Sides of the Same Curse. En Miriam Lang, Lyda Fernando y Nick Buxton (comps.), *Beyond Development: Alternative Visions from Latin America* (pp. 61-86). Quito y Amsterdam: Rosa Luxemburg Foundation y Transnational Institute.

Agencia Internacional de la Energía [AIE] (2021). *The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transition. World Energy Outlook Special Report*. Paris: IEA.

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

Auty, Richard M. y Furlonge, Haydn I. (2019). *The Rent Curse: Natural Resources, Policy Choice, and Economic Development*. Oxford: Oxford University Press.

Banco Mundial (2012). *The Labor Market Story Behind Latin America's Transformation*. Washington DC: World Bank Group.

Banco Mundial (2021). World Bank Commodity Price Data (The Pink Sheet). *World Bank*. <http://pubdocs.worldbank.org/en/226371486076391711/CMO-Historical-Data-Annual.xlsx>

Bárcena Ibarra, Alicia y Prado, Antonio (2016). *El imperativo de la igualdad. Por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Barrientos, Armando (2013). *Social Assistance in Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bayly, Christopher A. (2004). *The Birth of the Modern World, 1780-1914: Global Connections and Comparisons*. Malden/Oxford/Victoria: Blackwell.

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

Blofield, Merike y Filgueira, Fernando (2020). *COVID-19 and Latin America: Social Impact, Policies and a Fiscal Case for an Emergency Social Protection Floor*. Buenos Aires: CIPPEC.

Borges, Fabián A. (2018). Neoliberalism with a Human Face? Ideology and the Diffusion of Latin America's Conditional Cash Transfers. *Comparative Politics*, 50(2), 147-167.

Burchardt, Hans-Jürgen (2017). La crisis actual de América Latina: causas y soluciones. *Nueva Sociedad*, 267, 114-128.

Burchardt, Hans-Jürgen (2023). Materia Prima y Sociedad en América Latina

Reflexiones sobre el Extractivismo, la Política Fiscal y la Sostenibilidad Socioecológica. *Foro*, 7(6), 29-37.

Burchardt, Hans-Jürgen y Dietz, Kristina (2014). (Neo-)Extractivism – a new challenge for development theory from Latin America. *Third World Quarterly*, 35(3), 468-486.

Burchardt, Hans-Jürgen, Dietz, Kristina y Warnecke-Berger, Hannes (2021). Dependency, Rent, and the Failure of Neo-Extractivism. En Aldo Madariaga y Stefano Palestini (comps.), *Dependent Capitalisms in Contemporary Latin America and Europe* (pp. 207-229). Cham: Palgrave Macmillan.

Burchardt, Hans-Jürgen y Leinius, Johanna (comps.) (2022). *(Post-)colonial Archipelagos: Comparing the Legacies of Spanish Colonialism in Cuba, Puerto Rico, and the Philippines*. Michigan: The University of Michigan Press.

Busso, Matías y Messina, Julián (2020a). Overview: Fractured Societies. En Matías Busso y Julián Messina (comps.), *The Inequality Crisis. Latin America and the Caribbean at the Crossroads* (pp. 1-14). Washington DC: Inter-American Development Bank.

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

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: CEPAL.

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias [CIAT] (2018). *Impuestos a la riqueza o al patrimonio de las personas físicas con especial mención a América Latina y El Caribe*. Panamá City: CIAT.

Clemens, Michael A. y Jeffrey G. Williamson (2012). Why Were Latin America's Tariffs so Much Higher Than Asia's Before 1950? *Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 30 (1), 11-44.

Clifton, Judith, Díaz-Fuentes, Daniel y Revuelta, Julio (2017). Fiscal Policy and Inequality in Latin America, 1960-2012. En Luis Bértola y Jeffrey Williamson (comps.), *Has Latin American Inequality Changed Direction? Looking over the long-run* (pp. 387-406.). Cham: Springer Open.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2011). *Panorama Social de América Latina 2011*. CEPAL. Santiago: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2012a). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2012*. Santiago: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2012b). *Panorama social de América Latina 2012*. Santiago: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2012c). *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*. Santiago: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2013). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe: tres décadas de crecimiento desigual e inestable*. Santiago: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2018). *La ineficiencia de la desigualdad*. Santiago: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2020a). *Anuario estadístico de América latina y el Caribe 2019*. Santiago: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2020b). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2020*. Santiago: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2021). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2021: los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora post-COVID-19*. Santiago: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] Stat (2023). Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. CEPAL. <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] y Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2012). *The employment situation in Latin America and the Caribbean: Labour productivity and distribution issues*. Santiago y Lima: CEPAL y OIT.

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

Cornia, Giovanni Andrea, Gómez-Sabaini, Juan Carlos y Martorano, Bruno (2011). *A new fiscal pact, tax policy changes and income inequality: Latin America during the last decade*. Helsinki: UNU-WIDER.

Coronil, Fernando (2008). It's the Oil, Stupid!!!. *Harvard Review of Latin America*, VIII(1), 19-20.

De Vries, Gaaitzen et al. (2021). *The Economic Transformation Database (ETD): content, sources, and methods*. Technical Note. Helsinki: UNU-WIDER.

Doner, Richard F. y Schneider, Ben R. (2016). The Middle-Income Trap. *World Politics*, 68(04), 608-644.

Ellner, Steve (2019). Pink-Tide Governments: Pragmatic and Populist Responses to Challenges from the Right. *Latin American Perspectives*, 46(1), 4-22.

Ericsson, Magnus y Löf, Olof (2018). Mining's Contribution to Low- and Middle-Income Economies. En Tony Addison y Alan Roe (comps.), *Extractive Industries: The Management of Resources as a Driver of Sustainable Development* (pp. 51-70). Oxford/London: Oxford University Press.

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

Felipe, Jesús, Kumar, Utsav y Galope, Reynold (2014). *Middle-Income Transitions: Trap or Myth? ADB Economics Working Papers Series 421*. Manila: Asian Development Bank.

Filgueira, Fernando et al. (2011). Shallow States, Deep Inequalities, and the Limits of Conservative Modernization: The Politics and Policies of Incorporation in Latin America. En Merike Blofield (comp.), *The Great Gap. Inequality and the Politics of Redistribution in Latin America* (pp. 245-277). Pennsylvania: Penn State Press.

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

Griffith, Breda (2011). Middle-income trap. En Raj Nallari et al. (comps.), *Frontiers in Development Policy* (pp. 39-43). Washington DC: World Bank.

- Gudynas, Eduardo (2020). *Extractivisms: Politics, Economy and Ecology*. Black Point: Fernwood Publishing.
- Hallerberg, Mark y Scartascini, Carlos (2019). Particularistic Political Institutions and Tax Neutrality in Latin America. En Gustavo Flores-Macías (comp.), *The political economy of taxation in Latin America* (pp. 144-171). Cambridge: Cambridge University Press.
- Heredia, Mariana (2016). Las clases altas y las experiencias del mercado. En Gabriel Kessler (comp.), *La sociedad argentina hoy: Radiografía de una nueva estructura* (pp. 185-205). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Izquierdo, Alejandro y Pessino, Carola (2020). Limited Redistributions Through Fiscal Policies. En Matías Busso y Julián Messina (comps.), *The Inequality Crisis. Latin America and the Caribbean at the Crossroads* (pp. 279-310). Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Jiménez, Juan Pablo (2017). Equidad y sistema tributario en América Latina. *Nueva Sociedad*, 272, 51-67.
- Kang, Nahee y Paus, Eva (2020). The Political Economy of the Middle Income Trap: The Challenges of Advancing Innovation Capabilities in Latin America, Asia and Beyond. *Journal of Development Studies*, 56(4), 651-656.
- Karl, Terry Lynn (1997). *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States*. Berkeley: University of California Press.
- Karl, Terry Lynn (2004). Oil-Led Development: Social, Political, and Economic Consequences. *Encyclopedia of Energy*, 4, 661-672.
- Mahon Jr., James E., Bergman, Marcelo y Arnson, Cynthia J. (comps.) (2015). *Progressive Tax Reform and Equality in Latin America*. Washington DC: Wilson Center.

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

Mazucca, Sebastián (2012). Recursos Naturales, Populismo Rentista y Tentaciones Hegemónicas en América del Sur. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 15 (29), 3-31.

Ocampo, José Antonio (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] et al. (2022). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2022*. Paris: OECD.

Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2012). *2012 Labour Overview. Latin America and the Caribbean*. Lima: ILO Regional Office for Latin America and the Caribbean.

Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2013). *2013 Labour Overview. Latin America and the Caribbean*. Lima: ILO Regional Office for Latin America and the Caribbean.

Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2020). *Panorama Laboral 2019. América Latina y el Caribe*. Lima: Regional Office for Latin America and the Caribbean.

Palma, José Gabriel (2019). Behind the Seven Veils of Inequality. What if it's all about the Struggle within just One Half of the Population over just One Half of the National Income?. *Development and Change*, 50(1), 1133-1213.

Palma, José Gabriel (2020). Por qué los ricos siempre siguen siendo ricos (pase lo que pase, cueste lo que cueste). *Revista de la CEPAL*, 132, 95-139.

Paus, Eva (2020). Innovation Strategies Matter: Latin America's Middle-Income Trap Meets China and Globalisation. *Journal of Development Studies*, 56(4), 657-679.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2016). *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe 2016 – Progreso multidimensional: Bienestar más allá del ingreso*. New York: PNUD.

Ross, Michael L. (2012). *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations*. Princeton: Princeton University Press.

Ruiz, Susana (2020). *¿Quién paga la cuenta? Gravar la riqueza para enfrentar la crisis de la COVID-19 en América Latina y el Caribe*. Montreal: OXFAM International.

Strada, Julia et al. (2021). *Progresividad tributaria en América y Europa. Entre la crisis de 2008 y la pandemia de 2020*. Buenos Aires: CEPA/FES.

United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD] (2023). UNCTADstat International Trade Statistics. UNCTAD. <https://unctadstat.unctad.org/>

United Nations Environment Programme [UNEP] et al. (2008). *Green Jobs: Towards Decent Work in a Sustainable, Low-Carbon World*. United Nations Environment Programme (UNEP). Nairobi: UNEP.

Valdés, María Fernanda (2017). ¿Dónde estamos? Desigualdad y reformas tributarias en América Latina. *Nueva Sociedad*, 272, 77-89.

Voskoboynik, Daniel Macmillen y Andreucci, Diego (2021). Greening extractivism: Environmental discourses and resource governance in the 'Lithium Triangle'. *Environment and Planning E: Nature and Space*, 5(2), 787-809.

Warnecke-Berger, Hannes (2021). Rent, Capitalism and the Challenges of Global Uneven Development. En Hannes Warnecke-Berger (comp.), *Development, Capitalism, and Rent: The Political Economy of Hartmut Elsenhans* (pp.1-16). London/New York: Palgrave Macmillan.

Warnecke-Berger, Hannes e Ickler, Jan (comps.) (2023). *The Political Economy of Extractivism. Global Perspectives on the Seduction of Rent*. London/New York: Routledge.

Williamson, Jeffrey G. (2015). Latin American Inequality: Colonial Origins, Commodity Booms or a Missed Twentieth-Century Leveling? *Journal of Human Development and Capabilities*, 16 (3), 324-341.

Wolff, Jonas (2016). Business Power and the Politics of Postneoliberalism: Relations between governments and economic elites in Bolivia and Ecuador. *Latin American Politics and Society*, 58(2), 124-147.

World Inequality Database [WID] (2023). Título de la información que se extrajo de esta base de datos. *WID*. <https://wid.world/>

Contornos de las sociedades basadas en la renta

Conclusiones y nuevas perspectivas sobre Economía Política y Fiscalidad

Philip Fehling

■ Doi: 10.54871/ca24pt94

Introducción

Los sistemas tributarios son entes complejos marcados tanto por tendencias globales como por contextos sociales, económicos y políticos específicos. De su explicación depende nuestra comprensión de la realidad fiscal y su importancia para la (re)producción de desigualdades sociales en América Latina. Por esta razón, los sistemas y políticas tributarios tratados en este libro se han conceptualizado como *regímenes tributarios* y se han analizado desde distintas perspectivas para diferentes países del subcontinente.¹

¹ En inglés, el término *tax regime* suele utilizarse como sinónimo de sistema tributario o, como en español, de áreas especiales de regulación fiscal, por ejemplo, para determinadas inversiones o determinados grupos de contribuyentes. Aquí, el término se refiere a la totalidad de normas, acuerdos e interrelaciones fiscales, políticas, económicas y sociales que configuran la realidad de un sistema tributario. El término, por tanto, se centra en el profundo arraigamiento (*embeddedness*) del vínculo fiscal entre

La región se caracteriza por una enorme riqueza en recursos naturales que ha marcado el desarrollo de las sociedades desde su independencia y ha originado constelaciones sociales específicas y conflictos de distribución. La integración de la región en la economía global, basada en esta riqueza de materias primas, sigue teniendo un impacto en muchas áreas. Crea estructuras y dinámicas, tanto externas como internas, que se pueden encuadrar dentro del concepto de heterogeneidad estructural y que suponen obstáculos de muy diversa índole para el desarrollo.² El impacto de la heterogeneidad estructural se refleja en los diferentes modelos de asignación de recursos y crecimiento, así como en las constelaciones de conflictos que caracterizan la política fiscal de los respectivos países. En este contexto, la renta procedente de los recursos naturales desempeña un papel central en la comprensión de la fiscalidad y de las perspectivas de distribución en América Latina.

En este artículo final, las conclusiones halladas en el libro se tratan a partir de algunas reflexiones enmarcadas en la Teoría de la Renta y a la luz de los conceptos de heterogeneidad estructural y su respuesta en la política de asignación de recursos en diferentes modelos de crecimiento. Finalmente, se esbozan los contornos de una configuración de sociedad basada en la renta, que agudiza nuestra comprensión de la fiscalidad y el Estado tributario en América Latina.

el Estado y la sociedad, como lo define especialmente la Sociología Fiscal (cf. Atria, Groll y Valdés, 2018, p. 12; Martin, Mehrotra y Prasad, 2009).

² El concepto de heterogeneidad estructural fue desarrollado por la CEPAL en los años setenta para describir la situación político-económica en América Latina. Junto con la integración en el mercado mundial y las estructuras de producción (especialmente las exportaciones de materias primas) analiza también las diferencias de productividad intersectoriales, la segmentación de los ingresos y mercados laborales, así como los patrones de consumo estratificados resultantes.

Economía política de la renta de recursos naturales y el Estado tributario

Dada la importancia central de los sectores de recursos naturales en las economías latinoamericanas, la renta procedente de los recursos naturales se convierte también en el punto de partida para entender la fiscalidad latinoamericana. La integración temprana y unilateral en el mercado mundial y la persistencia de esta división internacional del trabajo han conducido, por un lado, a una gran prosperidad y, por otro, a la persistencia de la marginalidad. La concentración de riqueza en recursos naturales y la renta cíclica que se puede obtener de los mismos han contribuido históricamente a una renta per cápita económicamente desproporcionada respecto a la productividad regional (Laclau, 1969; Ocampo, 2017; véase también Burchardt en este volumen). Al mismo tiempo, esto permitía un margen de maniobra relativamente amplio para la reasignación y redistribución de recursos (Mahon, 1992). En consecuencia, la renta ligada a los recursos naturales está profundamente imbricada en la economía política de la región, sus configuraciones sociales y sus dinámicas políticas (O'Donnell, 1978; Oxhorn, 1998). A continuación, y tomando como base al economista alemán del desarrollo Hartmut Elsenhans, se exponen algunas reflexiones sobre economía política de la renta procedente de recursos naturales, con vistas al Estado tributario en América Latina.³

La consolidación de la división internacional del trabajo ha conllevado una división espacial de la Naturaleza, que ha hecho de la renta procedente de los recursos naturales la “tendencia dominante” (Coronil 2002, p. 36) frente a los beneficios tanto en los países de América Latina, ricos en recursos naturales, como en todo el

³ Elsenhans ha trabajado intensamente en Economía Política y Desarrollo desde los años setenta y sigue siendo uno de los pensadores centrales de la Teoría de la Renta (Boeckh y Pawelka, 1997).

Sur Global.⁴ Esto significa que la producción de riqueza tiene lugar principalmente a través de inversiones en sectores de materias primas en los que se pueden obtener grandes ganancias inesperadas (*windfall gains*) y no a través de inversiones en sectores (altamente) productivos ajenos al sector de recursos naturales. La economía se caracteriza por el “predominio de las rentas sobre los beneficios, los cuales solo se pueden obtener invirtiendo en la tecnología más eficiente” (Elsenhans, 1997, p. 163). A su vez, la marginalización masiva de amplios segmentos de la población hace imposible aplicar un proceso de crecimiento capitalista basado en el consumo de masas, como ocurre en los países industrializados. Así, en los países poscoloniales se ha ido conformando históricamente la “Sociedad desarrollista burocrático” (Elsenhans, 1981), surgido como prototipo con los modelos latinoamericanos de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Debido a su monopolio “sobre la regulación directa de la circulación de la riqueza social dentro del espacio nacional” (Iñigo Carrera, 2007, p. 18) y la consiguiente capacidad de monopolizar y redistribuir los ingresos de las rentas, el

⁴ La división internacional del trabajo explica, sobre todo, la importancia de las rentas diferenciales: el valor de los bienes primarios se mide por los costes de producción en las tierras y depósitos de recursos naturales de menor calidad y rendimiento, cuyos productos apenas pueden venderse a un precio que satisfaga las expectativas medias de beneficio que justifican la inversión de capital. Debido a la abundancia de recursos naturales y a los suelos particularmente productivos de América Latina, se pueden obtener altas rentas diferenciales, que resultan de la diferencia entre los costes de producción relativamente bajos a nivel local y los precios en el mercado mundial. Estas rentas superan las expectativas medias de beneficio del capital que motivan su inversión. Para un análisis detallado del concepto de renta, véase Neelsen (1997). En general, es bastante difícil evaluar la cuantía de las rentas con certeza empírica, ya que en la práctica aparecen ligados al beneficio. Aunque los valores umbral para distinguir entre Estados rentistas fuertes, débiles y medios (Beck, 2007, p. 46) propuestos en el debate sobre el Estado rentista representan un intento de recopilar empíricamente distintos niveles de rentas, se quedan en el ámbito de los ingresos públicos, sin tener en cuenta su función asignativa para las estructuras industriales, y parecen bastante arbitrarios. Dado este problema del valor umbral, la cuestión de si lo que domina en el momento es la realización y distribución de la renta o bien la creación de valor capitalista solo puede evaluarse mediante un análisis cualitativo de las condiciones en las que la renta se genera, se apropia y se distribuye y de su efecto sobre el patrón específico de socialización (*Vergesellschaftung*).

Estado adquiere un significado genuinamente económico (Coronil, 2002, p. 8; Elsenhans, 1981, p. 63 y ss.).⁵

Según Elsenhans, la construcción de estructuras con capacidad de acumulación se produce cuando ya no es posible mantener la estructura de privilegios del orden social sin satisfacer parcialmente a las masas y, en consecuencia, es necesario ampliar los márgenes de distribución (Elsenhans, 1981, p. 130 y ss.). Por ello, en su opinión, el motivo para crear plantas de producción y avanzar en el desarrollo industrial se debe, en última instancia, al temor de la clase dominante a que se produzca una resistencia de las masas desfavorecidas que ponga en peligro el sistema. Es, por tanto, básicamente un problema de legitimación política (Elsenhans, 1977, p. 36; Elsenhans, 1981, p. 127 y ss.).⁶ La base político-económica para ello se asienta, según él, en la posibilidad de una asignación y distribución política de las rentas de recursos naturales por parte de la burocracia estatal (Elsenhans, 1981, p. 58 y ss.). A diferencia del beneficio, la renta de los recursos naturales no está directamente ligada al proceso de producción, sino al acceso a los recursos naturales que pueden ser objeto de control monopolístico. Sin las presiones de la explotación capitalista competitiva, la renta de los recursos naturales está disponible de forma relativamente libre y el Estado puede apropiarse de ella sin poner en peligro la reproducción social de los terratenientes (Caligaris y Oyhantcabal en este volumen; Neelsen, 1997). Esta es la razón por la que la cuestión de quién controla el Estado es tan crucial y ferozmente disputada en muchos países del

⁵ Esta circunstancia se refleja en el concepto de clase estatal de Elsenhans (1997): si la afiliación individual a una clase está determinada por la posición del individuo dentro del proceso productivo o en relación con él, lo que afecta de maneras diversas a las oportunidades de ingreso y de participación, entonces una burocracia que se apropia del producto social excedente y dispone de él con relativa libertad puede considerarse una clase social (Elsenhans, 1981, p. 119).

⁶ Elsenhans considera que este es el motivo central, social y político, detrás de la construcción de un Estado desarrollista burocrático, tal como surgió en numerosos países latinoamericanos durante la fase de la llamada industrialización por sustitución de importaciones (ISI).

Sur Global y dificulta el establecimiento de modos de regulación coherentes que contribuyan a estabilizar el tejido social: “[...] La falta de certidumbre sobre cómo estabilizar el sistema tiene [...] como consecuencia que no se puede asumir una orientación clara en la política económica y social” (Elsenhans, 1977, p. 40), sino que esta solo puede determinarse históricamente. En particular, se oponen los modelos históricos del Estado oligárquico, en el que el gobierno político era ejercido esencialmente por los terratenientes y las estructuras asociadas del capital comercial y financiero, así como por el gran capital extranjero (Bértola y Ocampo, 2013; Gilbert, 2017) y el Estado desarrollista populista con su fuerte sesgo hacia la clase media (Oxhorn, 1998).

En los modelos de desarrollo basados en las materias primas, en los que la renta de los recursos naturales se convierte en el factor central de la (re)producción nacional agregada, la relación entre el Estado y la sociedad requiere una conceptualización especial. Sin embargo, los principios estructurales y la normatividad constitucional de los países industrializados occidentales se consideran a menudo un modelo para las democracias y sus constituciones financieras en todo el mundo, aunque estén vinculados a condiciones sociales e históricas específicas. Uno de los principios estructurales básicos del Estado tributario occidental es la separación (relativa) entre Estado y sociedad, en la que se fundamentan los fuertes obstáculos constitucionales y jurídicos a la intervención del Estado en las acciones de sus ciudadanos y personas jurídicas. En los países occidentales, la relación entre el Estado y la sociedad está determinada de forma crucial por la relación financiera entre ambos. Esto se caracteriza estructuralmente por la interferencia del Estado en una esfera de producción de riqueza que le es ajena, con el fin de apropiarse de los recursos que necesita para financiar sus tareas, entre las que destacan, sobre todo, la creación y salvaguarda de las condiciones marco para la acumulación de capital dominada por el mercado. Con la recaudación de impuestos, el Estado se apropia de una parte de la plusvalía circulante, lo que puede

generar descontento político, pero no interfiere en la institución de la propiedad privada como una relación social de producción de riqueza (Preuß, 1981, p. 55). Desde la perspectiva de la teoría democrática, los impuestos, en su fundamento normativo, podrían considerarse como el “medio perfecto de participación económica en la democracia representativa” (Huhnholz, 2018, p. 4), que le garantiza a la sociedad el derecho de participación y, sobre todo, el de control frente a los gobiernos a cambio, en cierta medida, de su disposición a pagar impuestos. Precisamente esta interrelación ha llevado a la investigación sobre desarrollo y construcción del Estado a centrarse cada vez más en los impuestos (Brautigam, Fjeldstad y Moore, 2008).

Sin embargo, si el Estado participa ampliamente y a largo plazo en la creación y preservación de estructuras que permitan la acumulación y si la actividad económica depende de la canalización política de los recursos, no se puede hablar de una separación (relativa) entre Estado y sociedad. No es el control político frente a las intervenciones estatales, sino el acceso económico al Estado lo que se convierte en el motivo central para los actores (cuasi) privados. Dicho en otros términos: en las sociedades de mercado capitalista, la política crea las condiciones marco para la iniciativa empresarial privada: *the business of politics is business*; en contextos de desarrollo basados en las materias primas, la iniciativa empresarial privada requiere el acceso directo al Estado: *the business of business is politics* (Coronil, 2008, p. 19). En consecuencia, ni la noción (neo)weberiana de una esfera autónoma de un Estado institucional burocrático separada de la sociedad (Skocpol, 1985), ni la idea neomarxista de una autonomía relativa del Estado frente a la economía y la sociedad reconocen suficientemente el papel genuinamente económico del Estado ni el papel genuinamente político de la economía en las sociedades ricas en recursos de América Latina (Coronil, 2002, p. 79): si se suprime el mecanismo de la competencia en la economía doméstica, no puede haber control económico por el mercado (sistema de precios) y sin una clase (burguesa) independiente del Estado

no hay control político efectivo de un uso eficiente del excedente económico (Elsenhans, 1981, pp. 147-148). Por tanto, la burocracia estatal puede apropiarse de él mientras esté disponible como renta de los recursos naturales. Por ello, las instituciones políticas deben entenderse desde la perspectiva de su capacidad cuasieconómica como mecanismos de asignación de recursos, de los que los escándalos de corrupción son solo la manifestación más superficial. Son instrumentos de participación de distintos segmentos de la sociedad en la renta de los recursos.

Heterogeneidad estructural y fiscalidad

Una tributación según el modelo occidental no es posible en condiciones de heterogeneidad estructural. El intento de comparar los sistemas tributarios latinoamericanos con los sistemas tributarios de los países de la OCDE pasa por alto los requisitos político-económicos de los impuestos, especialmente de los instrumentos de tributación directa. Estos últimos adquieren su importancia central en condiciones de procesos de crecimiento económico relativamente autónomos y estables, así como de niveles de ingreso relativamente altos y homogéneos.⁷ Estas condiciones no existen en los países exportadores de materias primas, estructuralmente heterogéneos de América Latina, que dependen en gran medida de la realización de la renta de recursos naturales. Esto dificulta tanto la tributación de los beneficios más allá del sector de materias primas como la integración plena de la población en el nexo fiscal entre el Estado y la sociedad.

La heterogeneidad estructural y la marginalidad se manifiestan en diversos ámbitos y dan forma a una compleja estructura

⁷ Los impuestos sobre la renta representan un tipo de impuesto directo que es históricamente específico del capitalismo y del Estado burgués. Son un "producto específico del desarrollo capitalista y de los intentos del Estado fiscal burgués de adaptarse a él" (Krätke, 1984, p. 206; cf. Fehling, 2018).

de desigualdad dentro de las sociedades latinoamericanas (véase Domínguez en este volumen) que afecta el nexo fiscal. Ambos fenómenos – la heterogeneidad estructural y la marginalidad – están estrechamente vinculados al sector de materias primas, en el que se pueden encontrar puntos aislados de alta productividad derivados de las ventajas naturales de los costes, mientras que otros sectores económicos suelen tener una productividad laboral muy baja. Al mismo tiempo, en ninguna otra región del mundo la matriz productiva es más heterogénea que en América Latina. La discrepancia entre la productividad laboral en los sectores económicos más importantes (PIB y empleo) es dos veces mayor que en otras regiones (Bértola, 2016, p. 255 y ss.). Por ejemplo, mientras que las ventajas del rendimiento natural y la producción con fuerte inversión de capital del sector minero latinoamericano contribuyen a arrojar una alta productividad laboral, sin embargo, en otros sectores industriales o agrícolas de la región no se han registrado aumentos significativos en la productividad desde 1990 (Burchardt, 2023, p. 255). Al mismo tiempo, la productividad de los sectores vinculados a los recursos naturales es a su vez muy volátil, ya que está estrechamente ligada a la evolución de los precios en el mercado mundial. En consecuencia, en América Latina las discrepancias en la productividad laboral entre los diferentes sectores económicos son no solo las más pronunciadas, sino también las que mayores fluctuaciones sufren. O así es, al menos, si la productividad sectorial se mide por el porcentaje que representa el sector correspondiente en la actividad económica general. Dado que el rendimiento económico está estrechamente vinculado al ritmo de los precios de los principales productos de exportación en mercado mundial, se puede afirmar lo siguiente: cuanto más fuerte es el rendimiento económico, mayor es la productividad en el sector de recursos naturales en relación con el PIB, sin que ello sea atribuible a la dinámica tecnológica (Bértola, 2016, p. 255 y ss.). Por tanto, la renta procedente de los recursos naturales sigue siendo el factor decisivo para la generación de excedentes imponibles. Cualquier

exacción fiscal que vaya más allá corre el riesgo de intervenir en la esencia misma de la economía o de impedir un rendimiento suficiente del capital invertido, quedando así despojado de sus propias fuentes de ingresos. Esto explica el patrón fuertemente procíclico que caracteriza a las economías latinoamericanas dependientes de los recursos naturales y, en consecuencia, también a la política fiscal (Ocampo, 2017, p. 64 y ss.). La política fiscal procíclica perfila una tendencia a *sharing the spoils* (Burchardt y Dietz, 2014, p. 476) en períodos de auge económico y la aplicación de brutales políticas de ajuste en momentos de crisis, como ocurrió en América Latina entre 2014 y 2016 (Ocampo, 2017, p. 68).

En un contexto de heterogeneidad estructural y marginalidad, la tributación de las empresas se enfrenta a condiciones difíciles. Por regla general, las autoridades fiscales se centran en los grandes contribuyentes y disponen de *special tax units* para las grandes empresas. Estas unidades tienen tanto éxito que, en la mayoría de los casos, los ingresos procedentes de los impuestos a las empresas superan claramente los, más bien insignificantes, ingresos procedentes del impuesto sobre la renta de personas físicas. Al mismo tiempo, su peso fiscal confiere a las grandes empresas un cierto peso político adicional. Además, las grandes empresas nacionales y transnacionales pueden contar con generosas exenciones fiscales en sectores estratégicos. A esto se añade que amplias ramas de la economía pueden evadir completamente o en gran medida su tributación, debido a la presencia de amplios sectores informales que empleaban al 50-70 % de la población incluso durante el último *commodity boom* (Bergman, 2019, p. 59). Precisamente las pequeñas y medianas empresas (PYME) eluden los impuestos pertinentes resistiéndose a la formalización o manteniendo sus negocios (oficialmente) pequeños y beneficiándose de una normativa tributaria favorable y simplificada (González, 2009). La evasión fiscal generalizada de las pequeñas y medianas empresas está ampliamente aceptada. Una tributación coherente de las economías informales podría llevar a la desaparición de miles de trabajadores

autónomos y pequeñas empresas. Muchos de ellos no podrían subsistir si estuvieran sujetos a la tributación oficial. Al mismo tiempo, esto significaría la desaparición de los mercados informales que son capaces, debido a la ausencia de una carga tributaria, de ofrecer bienes y servicios baratos, ampliando así las posibilidades de consumo de los grandes sectores de bajos ingresos. En este sentido, la evasión tributaria representa un “subsidio indirecto del Estado” al consumo de masas que aporta mayores índices de aprobación política a los gobiernos (Bergman, 2019, p. 72).

La marginalidad y la correspondiente segmentación de los mercados laborales y de las oportunidades de ingresos, así como las notables desigualdades sociales, conducen a la desintegración fiscal de amplios sectores de la sociedad. Debido a la marcada estratificación social y a la segmentación de los ingresos y de los mercados laborales en las sociedades latinoamericanas, el impuesto sobre la renta (personal) es, en gran parte, insignificante. Esto se debe no tanto al hecho de que los ricos paguen impuestos bajos, que no guardan proporción con sus ingresos y riqueza, como al hecho de que gran parte de la población carece de ingresos regulares lo suficientemente elevados como para que se les incluya de pleno en el sistema de imposición sobre la renta. En Europa, este tipo de impuesto no desempeñó un papel significativo hasta que dejó de ser un impuesto prácticamente para los ricos (con tasas impositivas muy moderadas). No fue hasta la Segunda Guerra Mundial y las enormes necesidades financieras del Estado que resultaron de ella que el impuesto sobre la renta ganó importancia en la política fiscal, cuando se transformó de un “class tax” into a ‘mass tax’” (Steinmo, 2003, p. 213) e incluyó a amplios sectores de la población. Mientras que alrededor del 80 % de la población activa está sujeta al impuesto sobre la renta en los países industrializados occidentales, en América Latina se da la situación inversa. En Chile, por ejemplo, el 75 % de la población está exenta de dicho impuesto (véase Atria en este volumen). En Uruguay, desde la tan cacareada reforma tributaria de 2007, el impuesto sobre la renta

recauda esencialmente el 20 % más alto de los ingresos salariales, aunque siguen vigentes generosas excepciones y tasas impositivas reducidas sobre la renta del capital (Rius, 2015). En las demás sociedades latinoamericanas, normalmente tan solo el 10 % de los ingresos (salariales) más altos paga impuestos (Corbacho, Fretes Cibils y Lora, 2013, cap. 7). En Bolivia, solo 308 mil personas pagan regularmente el impuesto sobre la renta (2020) debido a la gran cantidad de trabajadores autónomos y a la prevalencia del empleo informal (Paz Arauco y Jiménez Pozo en este volumen). Cualquier intento de aumentar esta cifra se enfrenta a una dura resistencia y tiene un alto coste político. En la mayoría de los países de la región, una parte sustancial de la sociedad está sujeta a regímenes fiscales simplificados, basados en impuestos bajos y tarifas planas con un carácter más bien simbólico.

Esta configuración *fiscal* de la sociedad tiene repercusiones en términos de legitimación política para la posibilidad de crear un contrato social-fiscal, en el que participen especialmente los segmentos más acaudalados de la población. En formaciones económicas estructuralmente heterogéneas, la recaudación y utilización de impuestos por parte del Estado no hace esperar un gran aumento de la prosperidad general o del bienestar público, sobre todo desde la perspectiva de los más pudientes. En las economías de enclave basadas en las materias primas o en sectores económicos improductivos no puede haber más que una escasa demanda intrínseca de mano de obra cualificada y de una expansión de la educación pública. Además, la segmentación espacial de las industrias de recursos naturales suele limitar las oportunidades de ingresos, los ingresos fiscales y la dinámica económica a unas pocas autoridades locales o subestatales, creando así unas condiciones de vida muy desiguales en términos espaciales (véase Podestá y Jiménez en este volumen). Los mecanismos de compensación fiscal suelen ser difíciles de implementar políticamente, ya que requieren tomar en consideración intereses particulares locales y, por tanto, exacerbaban la heterogeneidad y la desigualdad (Ardanaz y

Scartascini, 2013). Bajo estas condiciones, el contrato fiscal tiende a adoptar la forma de pactos entre grupos influyentes, agravando así las segmentaciones socioespaciales y las estratificaciones sociales ya existentes. O, como dicen Riveros y Pelfini en este volumen a propósito del proyecto de reforma del gobierno de Boric en Chile, “a estas alturas el proyecto ya no es una reforma tributaria, sino un pacto tributario”. Dada la extrema desigualdad y las estructuras económicas dominantes, las élites locales – ya desde los procesos de formación del Estado en América Latina – han mostrado poco interés por bienes públicos como la educación y su financiamiento fiscal (Sokoloff y Zolt, 2006), por lo que resulta difícil gravarlos de común acuerdo y de forma *cuasi voluntaria* (Levi, 1988), (Breceda, Rigolini y Saavedra, 2009). Por otro lado, las demandas fiscales a los asalariados no suelen encontrar mucha aceptación en términos de legitimación política, puesto que con frecuencia la provisión de asistencia social se organiza de forma privada. La teoría del contrato social-fiscal, a menudo invocada normativamente en la literatura y basada en la experiencia histórica del Estado tributario moderno en los centros capitalistas, carece de una base material en condiciones de heterogeneidad estructural y constituye más bien una apelación de carácter idealista.

Modelos de crecimiento y regímenes fiscales

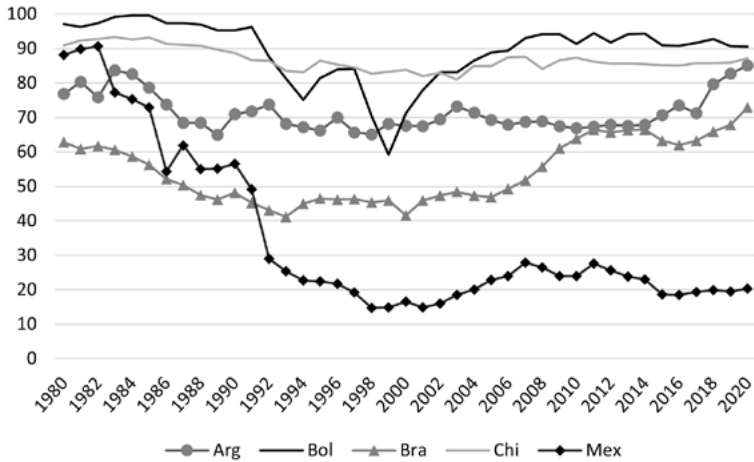
El Estado tributario moderno requiere una dinámica de crecimiento económico autosostenido que genere constantemente excedentes para su financiamiento, diferenciándose así fundamentalmente de las condiciones fiscales en América Latina. En el Estado tributario occidental, la legitimidad democrática se organiza principalmente a través de la integración jurídica y material de los intereses de amplios sectores de la población, financiada por impuestos y arrancada al proceso de explotación capitalista (Habermas, 2022, p.35). Por el contrario, en el contexto

latinoamericano y en función de la presión de legitimación política, la legitimación democrática se establece en gran medida a través de la creación y mantenimiento de estructuras acumulativas y burocráticas, ya que los sectores de materias primas absorben muy poca mano de obra.⁸ Por ende, dependiendo del contexto, la historia y las presiones de legitimidad, la generación primaria de ingresos a través de la asignación política de recursos puede tener prioridad sobre la generación secundaria de ingresos a través de la redistribución.

Las diferentes respuestas de política de asignación de los gobiernos latinoamericanos a la heterogeneidad estructural pueden discernirse a partir de distintos modelos de crecimiento que expliquen las fuertes diferencias que existen entre los regímenes fiscales de los países del subcontinente. Esto no cambia el hecho de que la riqueza de la región y especialmente fuera de ella (offshore) escapa en gran medida a la fiscalidad. A continuación, se presentan diferentes modelos de crecimiento en la región utilizando algunos ejemplos de países seleccionados. Estos modelos se diferencian en función de la respectiva estructura de las exportaciones (a) y sobre la base de algunas cifras clave relativos a las finanzas públicas y los sistemas tributarios de la región (b).

⁸ Una excepción es la agricultura, que en 2020 absorbió una media de casi el 20 % de la población potencialmente activa en América Latina. Pero allí donde el sector de recursos naturales dominante es el agrícola, es decir, allí donde este sector es fundamental para la dinámica económica general, como en Argentina y Uruguay, la situación es diferente. En Uruguay, donde el sector agrícola es el más importante, solo el 8 % de la población en edad de trabajar estaba empleada en él en 2020 (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2021).

Gráfico 14.1. Proporción de las exportaciones de materias primas (incluidos alimentos procesados) en el total de exportaciones de los países de América Latina seleccionados



Fuente: cálculo del autor basado en CEPAL (2021).

Si observamos la estructura de las exportaciones en la región, se hace patente la gran importancia que las materias primas mantienen de forma constante en el total de las exportaciones (gráfico 14.1). La estructura de exportaciones de Brasil y Argentina muestra similitudes significativas. Durante el último *peak* de los precios de materias primas hacia 2011, la exportación de materias primas supuso en ambos países un 70 % de las exportaciones totales. Una parte sustancial del 30 % restante de las exportaciones de bienes industriales eran automóviles que – de acuerdo con las reglas de un intercambio compensatorio y en condiciones altamente proteccionistas – circulaban dentro del Mercosur, en particular entre Argentina y Brasil (Bértola y Ocampo, 2013, p. 293; Fitzsimons y Guevara, 2016). Según estas reglas, el acceso de las exportaciones argentinas de automóviles al mercado brasileño protegido se vinculó a la apertura proporcional del mercado interno argentino a las

importaciones brasileñas. Como resultado, el volumen de exportaciones se limita a los confines de un mercado interno en el que, en condiciones normales, la industria automovilística, altamente tecnológica y con grandes inversiones de capital, nunca podría producir generando beneficios dadas las pequeñas escalas de producción (Fitzsimons y Guevara, 2016, p. 191). Durante la última fase del *commodity boom*, ocho de los mayores grupos automovilísticos del mundo operaron plantas de producción en este mercado limitado (Fitzsimons y Guevara, 2016, p. 188). En este sentido, ya en la década de los noventa (seis grupos automovilísticos), Iñigo Carrera se preguntaba:

How do they fit into a market of only 36 million [today 45 mio, note from the author] inhabitants, almost half of whom live below the poverty line today and whose average wage is just one tenth of the American wage? Conversely, in Italy, with a population that is two thirds larger and an average wage close to the American one, there is only one car manufacturer which is, furthermore, unable to sustain independent capital ownership (Iñigo Carrera, 2006, p. 193).

La respuesta está en la renta de los recursos naturales, que puede considerarse como el mecanismo clave para compensar los elevados costes de producción resultantes de escalas de producción limitadas y del uso de instalaciones de producción tecnológicamente anticuadas, con las que se obtiene una menor productividad laboral (Fitzsimons y Guevara, 2016, p. 185). La renta de los recursos naturales hace innecesarias las demandas fiscales, puede utilizarse para reducir el precio de la mano de obra, financiar subsidios, vender automóviles a precios inflados (en comparación con el mercado mundial) y, a través de la sobrevaluación de la moneda nacional, para abaratar las importaciones de bienes industriales destinados al sector automovilístico y transferir las ganancias adicionales a los países de origen o directamente a un centro financiero *offshore* (Caligaris y Oyhantcabal en este volumen). Siguiendo con el ejemplo, la industria automotriz argentina es esencialmente una

industria de ensamblaje que apenas utiliza componentes de fabricación local y sirve principalmente para vender vehículos en el mercado argentino (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014, p. 40; Manzanelli y Basualdo, 2016, p. 32). A lo largo de toda la fase de auge entre 2003 y 2015, causó un significativo déficit comercial para el sector, que alcanzó su punto máximo con más de cuatro mil millones de dólares en 2013, el mismo año en el que el sector automotriz alcanzó una cuota máxima del 42 % de las exportaciones totales de bienes industriales (Base de datos Comtrade de la Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2020). Por lo tanto, se puede afirmar que, en el caso de la industria automotriz, esta forma de exportación industrial es desastrosa tanto en términos de comercio exterior como en términos fiscales y consolida aún más la importancia estructural de los sectores de materias primas. Debido a amplias exenciones tributarias, sirve principalmente al consumo interno de lujo, a los negocios que se pueden hacer con él en la política, el comercio y el sector financiero, así como a la creación de empleo. En Brasil, la industria automovilística y todos los demás sectores estratégicos, incluyendo la industria de semiconductores, la aviación y otras industrias, disfrutaban de generosos incentivos fiscales (Castañeda en este volumen) sin que esto haya provocado una dinámica económica independiente de los precios de las materias primas. Con la caída de los precios mundiales de las exportaciones de productos básicos brasileños, hacia el final del mandato de la presidenta Dilma Roussef, Brasil entró en una grave crisis económica. Incluso antes del *golpe en frío*, que puso fin abruptamente al Gobierno de Roussef, ya se había fijado el rumbo hacia la austeridad (esto también es cierto para el final del Gobierno argentino de Kirchner en 2015). A diferencia de lo que ocurre en Brasil y Argentina, las exportaciones totales de Bolivia y Chile consisten casi exclusivamente en exportaciones de materias primas: en el caso de Bolivia, principalmente exportación de gas natural, y en el de Chile, exportación de recursos minerales, aunque en las últimas décadas el país ha diversificado en gran medida sus exportaciones en el sector de bienes primarios

y alimentos (Frohmann, 2004, p. 596). En Chile, casi toda la actividad económica se basa en diversos sectores de materias primas e industrias relacionadas. A diferencia de Brasil y Argentina, el país carece de una industria automovilística y su estrategia económica se basa, sobre todo, en las ventajas comparativas de costes (Herzer, 2006; Bértola y Ocampo, 2013, p. 276).

México es la excepción en esta muestra. Aquí podemos observar, a partir de la década del ochenta y más aún durante la década del noventa, un marcado descenso de las exportaciones de materias primas, sobre todo del sector petrolero, en favor de las exportaciones de bienes industriales. Fuera de la fase de precios altos de los productos básicos entre 2003 y 2012, las exportaciones industriales constituyeron el 80 % de las exportaciones de México. Esto se debe en gran medida a la posición privilegiada de México respecto al mercado estadounidense, así como a los amplios acuerdos de libre comercio (especialmente el TLCAN) y a la pronunciada apertura a la inversión extranjera directa (con la excepción del sector petrolero operado por el Estado), que han marcado la economía del país desde la década del ochenta. La industria maquiladora y especialmente la industria automovilística son las responsables de estas exportaciones industriales (Bértola y Ocampo, 2013, p. 293). Se trata básicamente de industrias de ensamblaje con una alta proporción de componentes importados que aportan poco al valor agregado nacional: a pesar del enorme crecimiento de las exportaciones de bienes industriales entre 1990 y 2010, México solo arrojó un bajo crecimiento global (PIB) en comparación con el resto de los países de la región (Bértola y Ocampo, 2013, p. 295). La competencia con las exportaciones industriales chinas llevó a los países con bajas exportaciones de materias primas, como México, a acumular déficits comerciales significativos en el mismo periodo (Bértola y Ocampo, 2013, pp. 280-281). Debido a las amplias exenciones tributarias y al bajo valor agregado, este sector parece servir principalmente, en términos de política industrial, a la absorción de mano de

obra barata, pero difícilmente puede considerarse un estabilizador macroeconómico.

Los distintos modelos de crecimiento se reflejan en diversos regímenes fiscales y tributarios que se observan en la región y que se pueden atribuir a diversas trayectorias históricas y políticas (sobre el origen y desarrollo históricos de los diferentes modelos de Estado tributario y desarrollista, véase Ondetti en este volumen). La tabla 14.1 muestra distintos regímenes fiscales para la región de América Latina.⁹

Tabla 14.1. Regímenes fiscales: Gasto público y tributación (partidas seleccionadas) en países seleccionados de América Latina (promedio 2003-2015)

	Gasto público como porcentaje del PIB			Impuestos (incl. contribuciones sociales)			
				como porcentaje del PIB		como porcentaje del total de impuestos	
	Gasto total	Protección social	Asuntos económicos	Impuesto total	Gasto tributario*	Impuestos indirectos	Impuestos directos
Arg.	36,4	10,8	4,9	28	2,3	52,4	20,9
Bra.	39,2	12,7	2,3	33	4,0	45,5	22,5
Bol.	33,7	4,5	n/d	23	1,3	61,4	18,4
Chi.	20,7	6,3	2,7	20	4,8	52,0	39,6
Méx.	18,0	6,0	2,6	13	4,5	37,9	40,9
Ury.	22,5	5,4	1,3	24	6,0	49,4	26,2

Nota: Gasto Total Brasil (Gobierno General); Argentina (Sec Pub No Financiero); Chile, Bolivia, México y Uruguay (Gobierno Central); * para Gasto Tributario 2007-2015; los impuestos indirectos también incluyeron el impuesto a las transacciones financieras debido a su efecto dominó.

Fuente: CEPAL (2021) para Gasto Público; CEPAL y OXFAM, 2019 para Gasto Tributario; Estadísticas fiscales de la OCDE.

⁹ No todos los datos son igualmente fiables. Especialmente en lo que respecta a las exenciones tributarias, las diferencias metodológicas y la calidad de los distintos datos nacionales pueden provocar una representación distorsionada. En cuanto a la metodología, cabe señalar que las cifras proceden del mismo estudio. Al menos sirven de orientación e ilustran posibles patrones y diferencias entre los países.

Si se observan detenidamente las economías nacionales más grandes de la región, se advierte que en el período 2003-2015, Argentina y Brasil arrojan el porcentaje de gasto público sobre el PIB más alto de la región, con un promedio de casi un 40 %, ligeramente por debajo de la media de la OCDE. En dichos países, el Estado está profundamente involucrado en la economía nacional a través de su política fiscal y, en comparación con los demás países de la región, tiene el control político de una gran parte del producto social excedente. En consecuencia, medidos por su presión tributaria (impuestos/PIB), Argentina y Brasil se encuentran entre los Estados tributarios más fuertes de la región. Un análisis de la estructura tributaria de estos dos países revela que se financian a través de impuestos indirectos, especialmente basados en el consumo, en una medida casi sin igual en la región (50 %). Únicamente en Bolivia los impuestos directos desempeñan un papel aún menor. En el gasto público, Argentina destaca destinando un promedio de casi el 5 % del PIB al área de subvenciones económicas. Esta generosa política de subvenciones directas coincide con uno de los períodos de crecimiento más prósperos de la historia de América Latina y muestra el carácter procíclico de la política fiscal. En otros países de la región, esta prociclicidad parece estar marcada en mayor medida por subvenciones indirectas en forma de exenciones tributarias. Brasil, por ejemplo, se caracteriza por exenciones tributarias relativamente generosas, que suponen el 4 % del PIB. Encontramos una situación similar en Uruguay, donde un gran número de zonas francas (de impuestos) y programas de inversión con un 6 % del PIB motivan las exenciones tributarias más amplias de los países considerados, mientras que las subvenciones económicas directas desempeñan un papel menor (Barreix y Velayos, 2021). A diferencia de Argentina que posee una estructura económica similar, Uruguay renuncia en gran medida a la tributación por parte de las grandes empresas agrícolas y forestales y de las industrias relacionadas (véase Oyhantcabal Benelli en este volumen). Es cierto que, en este caso, el fisco recauda más renta a través de impuestos directos.

Desde la reforma tributaria de 2007, lo hace sobre todo a través del impuesto sobre el salario, cuyo rendimiento fiscal ha superado a los del impuesto de sociedades (OCDE et al., 2022). A pesar de una burocracia estatal relativamente grande, Uruguay tiene un gasto público comparativamente bajo. Los gobiernos argentino y brasileño, en cambio, mantienen un control político mucho más fuerte sobre la asignación de recursos económicos debido a su alto porcentaje del gasto público sobre el PIB. Históricamente Argentina siempre ha aplicado la tasa más alta del impuesto de sociedades de la región (un 35 % hasta 2017), pero por otro lado también ha sufrido siempre el nivel más alto de evasión tributaria. A esto último contribuyen en parte las zonas francas en Uruguay y las construcciones jurídicas especiales de elusión tributaria en Chile, que forman parte de una arquitectura regional de fraude fiscal y fuga de capitales (Grondona, 2023). En Argentina, las amnistías tributarias – desde su primera aplicación en 1956 – se han convertido en la norma general que se espera del Estado (Mitchell, 2006, p. 246).¹⁰ Resumiendo: mientras que Uruguay renuncia ampliamente a gravar a las grandes empresas, Argentina primero fija impuestos elevados y, a continuación, decide quién tiene que pagarlos.

Debido a su alto porcentaje de impuestos directos, Chile y México presentan la estructura tributaria más progresiva de la región destacando particularmente México por su relativamente bajo porcentaje de impuestos sobre el consumo. Sin embargo, en ambos países la recaudación tributaria es baja en comparación con la región, por lo que arrojan un porcentaje del gasto público sobre el PIB y una presión tributaria relativamente bajos. Estos dos fenómenos pueden atribuirse al respectivo modelo de crecimiento en cada país. Durante varias décadas, han adoptado un modelo de crecimiento y desarrollo basado en el liberalismo económico, con

¹⁰ Durante el debate en el Senado sobre la amnistía fiscal de 2008, se habló de 88-89 amnistías fiscales (moratorias) en la historia argentina (Senado Ley 26.476, 18.12.2008, 12). A ellas se añadieron, al menos, otras cuatro más hasta 2020.

fuertes incentivos fiscales (exenciones tributarias) que representan aproximadamente el 4,5 % del PIB. Un análisis más detallado de la composición de los impuestos directos revela las diferencias entre los modelos económicos de México y Chile. Mientras que México recauda impuestos directos principalmente a través del impuesto sobre el salario de los trabajadores formalizados en la industria del país (Unda-Gutiérrez, 2023), el fisco chileno obtiene la mayoría de sus ingresos tributarios directos a través del impuesto a las empresas (OCDE et al., 2022). La economía chilena, totalmente orientada al sector de materias primas y a las ventajas naturales, permite una mayor imposición secundaria de la renta procedente de la exportación de recursos naturales a través de los impuestos de las empresas, mientras que las amplias exenciones y opciones de planificación fiscal debilitan el impuesto sobre la renta de las personas físicas (Atria en este volumen). Históricamente, durante la dictadura de Pinochet, los segmentos económicos más influyentes lograron establecer una carga tributaria total baja, así como un Estado económicamente liberal y neutral en términos de asignación de recursos (Ondetti en este volumen). Dado que los impuestos, ya sean indirectos o directos, representan en última instancia una deducción del excedente disponible, los sectores económicamente dominantes en Chile pueden apropiarse de una parte significativamente mucho mayor de la renta que en otros países de la región gracias a la baja carga tributaria total. La condición histórica para ello se dio con la eliminación forzosa de las industrias de sustitución de importaciones y con el debilitamiento de los sindicatos y otras organizaciones de los sectores subalternos durante la prolongada dictadura chilena. Como resultado, surgió una estructura económica relativamente homogénea con intereses coherentes de asignación política por parte de las asociaciones empresariales del país, que hacen valer su influencia a favor de impuestos generalmente bajos (Fairfield, 2010). En cambio, en países como Argentina, Brasil y Uruguay, donde coexisten un sector agropecuario fuerte junto con estructuras industriales importantes, las asociaciones

empresariales han estado históricamente divididas y no persiguen un interés común en términos de asignación política (Ondetti en este volumen; Rius, 2015). Aquí, las desgravaciones y exenciones tributarias se negocian de diferentes maneras, principalmente a nivel de grupos económicos y consorcios nacionales y transnacionales individuales (Castañeda en este volumen).

En México, la importancia central de las rentas de los recursos naturales se refleja en la elevada proporción de ingresos públicos procedentes del sector petrolero en relación con la producción económica total (Farfán-Mares y Morayta, 2011). Con un volumen del 10 % (2008) del PIB (CIAT-IDB Dataset), la proporción de estos ingresos en la producción económica nacional corresponde o supera a la de Ecuador y Venezuela que, a diferencia de México, se consideran típicamente Estados rentistas, en los que las exportaciones de petróleo representan alrededor del 50-90 % de las exportaciones totales. A pesar de no tener las características típicas de los Estados rentistas, la economía de México depende en gran medida de las rentas procedentes de materias primas, que en promedio representan aproximadamente un tercio de los ingresos públicos y que compensan la discrepancia entre los ingresos tributarios (totales) y el gasto público (mostrado por encima solo el gobierno central) (Farfán-Mares y Morayta, 2011). Al mismo tiempo, su limitada exportación de petróleo le permite a México abastecer generosamente su demanda interna de energía. De este modo, el sector privado mexicano se beneficia del gasto público y de amplias desgravaciones fiscales sin verse gravado con impuestos, ya que el Estado se financia en gran medida a través del sector petrolero, que está bajo control estatal. Este es también el telón de fondo de las numerosas empresas estatales, entre las que destacan los sectores petrolero y energético, que han configurado el Estado desarrollista mexicano. Entre 1970 y 1982, el número de estas empresas pasó de 272 a más de 1555. Sin embargo, este aumento no contribuyó a engrosar los ingresos del Estado, sino que, por el contrario, este pasó a depender aún más del crédito, reforzando así el poder estructural de las élites

económicas, que se vieron liberadas de impuestos en gran medida (Unda-Gutiérrez, 2023). Este “enormous Mexican public sector allows us to reconcile the image of a large State that intervened in the economy during the ISI period with the tax poverty of the Mexican State” (Unda-Gutiérrez, 2023, p. 180). Si el gasto público actual (2020) del gobierno central mexicano se analiza teniendo en cuenta las empresas estatales (*non-financial public sector*), el gasto público sobre el PIB representa un 26,4 %, lo que aún hoy (2020) sigue arrojando un porcentaje notablemente más alto del que se obtendría sin tenerlas en cuenta (20,4 %) (CEPAL, 2021). Esto revela una imagen más realista de la presencia del Estado en la vida económica nacional. Históricamente, muchas de las empresas proporcionaban insumos al sector industrial a precios por debajo del mercado y subvencionaban el consumo de productos de primera necesidad para la gran masa de la población (CEPAL, 2021). Tal como la socióloga Ana Castellani describió la función de las empresas estatales en Argentina antes de la dictadura militar de los años setenta y ochenta, también ellas crearon una especie de “ámbitos privilegiados de acumulación” (Castellani, 2013), que permitieron a las empresas y a los grupos económicos de los sectores privados producir por debajo de los costes habituales, creando o asegurando así oportunidades de empleo. Esta forma de política de asignación de recursos es el equivalente funcional a un alto gasto público destinado a subvencionar directamente a la industria y a financiar la burocracia estatal, por lo que la mayor imposición del excedente disponible se hace innecesaria.

En general, podemos constatar diversas manifestaciones del mismo patrón. La riqueza apenas se grava y cuando se grava, no se hace de acuerdo con principios fiscales universales, sino según las posibilidades sectoriales específicas para apropiarse la renta de los recursos naturales. Los sistemas fiscales son, ante todo, la expresión de diferentes modelos de crecimiento con los que cada gobierno responde de manera propia a la heterogeneidad estructural. Sirven para crear empleo mediante exenciones tributarias o

amplias subvenciones directas que generan estructuras especiales de enriquecimiento para el capital y hacen innecesaria la innovación tecnológica.

Conclusión: contornos de la sociedad basada en la renta y regímenes tributarios

Los regímenes tributarios latinoamericanos deben reevaluarse desde la perspectiva de la economía política de las rentas de los recursos naturales. Para ello, en primer lugar, es necesario desligar el debate sobre política tributaria en América Latina del enfoque unilateral sobre la función (re)distributiva de los impuestos según el modelo occidental. Por regla general, la política tributaria es siempre también política de asignación de recursos (Haffert y Mertens, 2019). Y lo es especialmente en contextos de desarrollo, en los que no se pueden esperar dinámicas económicas autónomas de acumulación y modernización fuera del sector de las materias primas y en los que la política tributaria se utiliza principalmente para canalizar los excedentes económicos hacia otros sectores. La política de asignación es un instrumento para crear o mantener sectores económicos que generen oportunidades de ingresos y ganancias fuera de los sectores concentrados de exportación de materias primas favoreciendo así la participación de segmentos más amplios de la sociedad en el excedente disponible. Por lo tanto, en sociedades estructuralmente heterogéneas, el mantenimiento de las estructuras económicas mediante políticas de asignación de recursos puede convertirse en la principal preocupación distributiva de los gobiernos. Esto crea oportunidades de ingresos primarios (normalmente entendidos como ingresos del mercado) y reduce la preocupación por los ingresos secundarios (tras impuestos y transferencias) a una cuestión fiscal secundaria. En consecuencia, la política de asignación debe entenderse, junto con la política (no)distributiva, como el principal factor determinante de los regímenes tributarios

latinoamericanos que mantienen o agravan no solo la desigualdad vertical basada en las relaciones de propiedad, sino también generan desigualdades horizontales y disparidades entre los diferentes segmentos sociales y pueden establecer (estructuralmente) alianzas de clases que perpetúen esta matriz de desigualdad. El ejemplo de Argentina ayuda a ilustrar la configuración de desigualdad resultante. Entre 2002 y 2015, los beneficios netos (tasa de ganancia) de las 500 mayores empresas argentinas no agrícolas alcanzaron un promedio del 12 %, superando así significativamente la tasa de ganancia media de todo el capital en Alemania y Estados Unidos. Al mismo tiempo, la tasa de subsidios estatales supuso de media un 20 % de los beneficios netos entre 2009 y 2015 (cálculo propio basado en cifras del INDEC).¹¹ En otras palabras, una quinta parte de los beneficios netos (tras los impuestos) de las mayores empresas del mercado argentino fueron financiadas con fondos públicos. Estas empresas también pagan los salarios más altos del mercado laboral argentino. De este modo, la política fiscal favoreció a las mayores empresas y a un segmento muy limitado de la clase trabajadora argentina, cuyos salarios fueron posibles gracias a una política de asignación de recursos correspondiente, sin poner en peligro los beneficios de las empresas ni ejercer presión alguna para aumentar la productividad. Esto tiende a contribuir a la reproducción de estructuras improductivas y evita la demanda de impuestos más altos sobre el capital o sobre los salarios.

Esta política de asignación de recursos crea estructuras privilegiadas a través de exenciones tributarias, subvenciones directas y otros instrumentos que permiten a una parte limitada de la población obtener ganancias e ingresos (formales), determinando así, en última instancia, a quién se le permite asumir la función social de empresario y a quién se le concede la función social de *clase obrera*

¹¹ Se refiere a los datos del INDEC sobre la encuesta a las 500 empresas más grandes de Argentina. El cálculo de la tasa de beneficios responde al método de Castells y Schorr (2015, p. 59).

(formalizada). En este sentido, la asignación estatal de las rentas establece un *proceso de socialización política* (*politische Vergesellschaftung*) y la pertenencia a la propia clase trabajadora se convierte así en un privilegio. En esta cultura del privilegio (Domínguez en este volumen), emergen los contornos de una sociedad basada en rentas (*rent-based society*).¹²

La política de asignación, que sostiene a largo plazo estructuras de privilegio (económicamente dependientes), reproducen indefinidamente el modo jerárquico de representación e integración (material) selectiva de la sociedad y, por tanto, las complejas estructuras verticales y horizontales de desigualdad. Quién será gravado no viene determinado por el principio de tributación en función de la capacidad contributiva ni del principio de equidad en materia tributaria, como ocurre en el Estado tributario occidental, sino que se determina en función del modelo de crecimiento y de la alianza distributiva específica.

Esta forma política de socialización requiere recursos del sector de las materias primas en una medida incompatible con el régimen liberal de la propiedad y los principios fiscales correspondientes, por lo que sería muy difícil de establecerse. Una alternativa a la políticamente reñida tributación la constituyen los instrumentos de apropiación primaria y canalización de la renta del sector de materias primas (Caligaris y Oyhantcabal en este volumen). Esta forma de reasignación es posible porque el Estado puede canalizar la renta a través de diversos instrumentos macroeconómicos antes de que llegue a los grandes terratenientes y tenga que ser recaudada a través de instrumentos tributarios (secundarios). Históricamente, estos instrumentos han incluido, entre otros, intervenciones en los precios, tipos de cambio diferenciales, impuestos de exportación y la sobrevaloración de la moneda. Caligaris y Oyhantcabal han

¹² El término *sociedad basada en renta* se ha adoptado de Stefan Peters (2019), quien la utiliza para los países ricos en petróleo teniendo en cuenta aspectos económicos, distributivos, institucionales y socioecológicos específicos para cada caso.

demostrado en este volumen que la sobrevaloración de la moneda nacional en Argentina y Uruguay fue el instrumento clave durante las tres últimas décadas para canalizar las rentas de los recursos naturales hacia otros sectores. Los instrumentos de asignación primaria, por tanto, pueden ser considerados como equivalentes funcionales y alternativas a la política tributaria (secundaria) que permiten prescindir de otros impuestos. Por otro lado, esta forma de asignación de las rentas contribuye a mantener en el mercado estructuras industriales con tecnología escasa y obsoleta (al menos según los estándares mundiales) mediante la importación barata de medios de producción y transferencias infladas de ganancias, con lo que se perpetúa la configuración de la sociedad basada en la renta.

En estas condiciones especiales, las perspectivas para superar políticamente las enormes desigualdades de las sociedades latinoamericanas y la importancia en este contexto de las políticas de asignación y fiscal aparecen bajo una nueva luz. Se pueden distinguir tres instrumentos clave estrechamente interrelacionados: 1. La socialización del sector de materias primas o de las industrias clave relacionadas con ellas, siempre que sea posible y aún no se haya realizado, sería una forma de apropiación primaria que no conllevaría directamente impedimentos para el desarrollo asociados a otros instrumentos políticos de asignación de recursos (como la sobrevaluación de la moneda). 2. Cuando esto no sea posible, la vinculación de los impuestos en el sector de materias primas a gastos públicos específicos y ampliamente demandados podría movilizar recursos adicionales de legitimación para procurar una fiscalidad más completa y eficaz (Paz Arauco y Jiménez en este volumen). Por ejemplo, se podría considerar la financiación de fondos estatales para crear y garantizar sistemas sociales universales y servicios públicos de alta calidad. Aunque esta asignación de fondos (*earmarking*) viole los principios liberales de tributación y presupuestación, puede representar una alternativa a las construcciones de contratos sociales y fiscales que, desde una perspectiva teórica de la equivalencia,

tienden a reproducir o aumentar la desigualdad. 3. En todos los sectores, la riqueza individual debe gravarse sistemáticamente al nivel en que se crea, es decir, como ganancia e ingresos. Las transferencias de patrimonio al extranjero son muy difíciles (si no imposibles) de rastrear para las autoridades fiscales. Además, la imposición de los patrimonios existentes requiere más esfuerzos internacionales y un desmantelamiento sistemático de los paraísos fiscales, pero también una fuerte presión popular que ponga límites al poder estructural de los más acaudalados. También en este caso, la asignación (*ear-marking*) consecuente de un impuesto sobre el patrimonio podría movilizar recursos de legitimación y generar presión política.

Esto, por supuesto, requiere una democratización de los procesos de toma de decisiones sobre el uso del excedente disponible en la sociedad. Mientras la estrecha imbricación entre Estado y sociedad produzca y mantenga estructuras de privilegio y relaciones de propiedad privada que contribuyan sistemáticamente al enriquecimiento de unos pocos (en la política y la economía) y a la marginación de la mayoría, no se ganará nada en tanto si estas redes y estructuras disponen de todavía más recursos. Las estructuras económicas, que no pueden mantenerse sin proteccionismo ni sin la asignación política de la renta, convierten la función social del empresario y del propietario de capital en un privilegio un privilegio que escapa al control democrático.

La perspectiva de la sociedad basada en la renta expuesta aquí permite una comprensión más profunda de las particularidades de la política fiscal y tributaria latinoamericana. Esto es una condición importante para poder desarrollar nuevas estrategias que reduzcan la heterogeneidad estructural, conduzcan a la participación efectiva de todos los grupos de la sociedad en la riqueza existente y que cumplan con las demandas de sostenibilidad. Una mayor participación social en la política y la economía es un factor clave para superar las estructuras de privilegio, promover una cultura democrática y, en última instancia, establecer un nuevo contrato social que permita la reproducción de la sociedad dentro de los límites del planeta.

Bibliografía

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

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

Barreix, Alberto y Velayos, Fernando (2021). *Tax Incentives, International Commitments, and Tax Sufficiency. Another Impossible Trilogy*. IDB Discussion Paper, no. 861. Washington DC: Inter-American Development Bank.

Beck, Martin (2007). Der Rentierstaats-Ansatz und das Problem abweichender Fälle. *ZIB Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 14(1), 43-70.

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 Bárcena Ibarra y Antonio Prado (comps.), *Neostructuralism 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*. México City: Fondo de Cultura Económica.

Boeckh, Andreas y Pawelka, Peter (1997). *Staat, Markt und Rente in der internationalen Politik*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

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

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

Burchardt, Hans-Jürgen (2023). Raw materials, tax reforms and sustainable development: Lessons from Latin America. En Hans-Jürgen Burchardt y Philip Fehling (comps.), *Taxation and Inequality in Latin America – New Perspectives on Political Economy and Tax Regimes* (pp. 232-247). Routledge: London.

Burchardt, Hans-Jürgen y Dietz, Kristina (2014). (Neo-)extractivism – a new challenge for development theory from Latin America. *Third World Quarterly*, 35(3), 468-486.

Castellani, Ana (2013). Privileged Accumulation Spaces and Restrictions on Development of State-Business Relations in Argentina (1966–1989). *American Journal of Economics and Sociology*, 72(1), 90-121.

Castells, María J. y Schorr, Martín (2015). Cuando el crecimiento no es desarrollo. Algunos hechos estilizados de la dinámica industrial en la posconvertibilidad. *Cuadernos de Economía Crítica*, 1(2), 49-77.

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

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] y Oxfam Internacional (2019). *Los incentivos fiscales a las*

empresas en América Latina y el Caribe. Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/50). Santiago: CEPAL.

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

Coronil, Fernando (2002). *El Estado Mágico, Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

Coronil, Fernando (2008). It's the Oil, Stupid!!! *ReVista: Harvard Review of Latin America*, 8(1), 19-20.

Elsenhans, Hartmut (1977). Die Staatsklasse/Staatsbourgeoisie in den unterentwickelten Ländern zwischen Privilegierung und Legitimationszwang. *Verfassung in Recht und Obersee*, 10(1), 29-42.

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

Elsenhans, Hartmut (1997). Staatsklassen. En Manfred Schulz (comp.), *Entwicklung. Die Perspektive der Entwicklungssoziologie* (pp. 161-185). Opladen: Westdeutscher Verlag.

Fairfield, Tasha (2010). Business Power and Tax Reform: Taxing Income and Profits in Chile and Argentina. *Latin American Politics and Society*, 52(2), 37-71.

Farfán-Mares, Gabriel y Morayta, Gonzalo C. (2011). La Economía Política del Estado Rentista Mexicano (1970-2010). *Foro Internacional*, 51(3), 541-577.

Fehling, Philip (2018). Ideen gerechter Besteuerung im Wandel: Zur politischen Ökonomie finanzwissenschaftlicher Besteuerungsparadigmen. En Werner Nienhüser y Ute Schmiel (comps.), *Steuern und Gesellschaft* (pp. 49-179). Marburg: Metropolis Verlag.

Fitzsimons, Alejandro y Guevara, Sebastián (2016). Transnational Corporations and the 'Restructuring' of the Argentine Automotive Industry: Change or Continuity? En Greig Charnock y Guido Starosta (comps.), *The New International Division of Labour Global Transformation and Uneven Development* (pp. 183-213). London: Palgrave.

Frohmann, Alicia (2004). Chile: Internationalisierung der Wirtschaft und der Handelspolitik. En Peter Imbusch, Dirk Messner y Detlef Nolte (comps.), *Chile heute. Politik, Wirtschaft, Kultur* (pp. 593-601). Frankfurt am Main: Vervuert Verlag.

Gaggero, Alejandro, Schorr, Martín y Wainer, Andrés (2014). *Restricción eterna. El poder económico durante el Kirchnerismo*. Buenos Aires: Futuro Anterior Ediciones.

Gilbert, Dennis (2017). *The Oligarchy and the Old Regime in Latin America, 1880-1970*. Lanham: Rowman and Littlefield.

González, Dario (2009). *La política tributaria heterodoxa en los países de América Latina*. Santiago: CEPAL.

Grondona, Verónica (2023). Tax evasion and capital flight in resource-rich Latin America: What we can learn from Argentina. En Philip Fehling y Hans-Jürgen Burchardt (comps.), *Taxation and inequality in Latin America: New perspectives on political economy and tax regimes* (pp. 115-133). London/New York: Routledge.

Habermas, Jürgen (2022). *Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit und die deliberative Politik*. Berlin: Suhrkamp.

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.

Herzer, Dierk (2006). *Exportdiversifizierung und Wirtschaftswachstum: Das Fallbeispiel Chile*. Göttingen Studies in Development Economics, No. 17. Berlin: Peter Lang.

Huhnholz, Sebastian, Mertens, Daniel y Rixen, Thomas (2018). Demokratieprobleme des Steuerstaates im 21. Jahrhundert: Eine Einführung. *Politische Vierteljahresschrift*, 59(1), 3-11.

Iñigo Carrera, Juan (2006). Argentina: The Reproduction of Capital Accumulation through Political Crisis. *Historical Materialism*, 14(1), 185-219.

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

Krätke, Michael (1984). *Kritik der Staatsfinanzen. Zur politischen Ökonomie des Steuerstaats*. Hamburg: VSA Verlag.

Laclau, Ernesto (1969). Modos de producción, sistemas económicos y población excedente. Aproximación histórica a los casos argentino y chileno. *Revista latinoamericana de sociología*, 5(2), 276-316.

Levi, Margaret (1988). *Of Rule and Revenue*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press.

Mahon, James E. (1992). Was Latin America too rich to prosper? Structural and political obstacles to export led industrial growth. *The Journal of Development Studies*, 28(2), 241-263.

Manzanelli, Pablo y Basualdo, Eduardo (2016). Régimen de acumulación durante el ciclo de gobiernos kirchneristas. Un balance preliminar a través de las nuevas evidencias empíricas de las cuentas nacionales. *Realidad Económica*, 304, 6-40.

Martin, Isaac William, Mehrotra, Ajay K. y Prasad, Mónica (comps.) (2009). *The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative and Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mitchell, Andrew H. (2006). *Institutions and Endowments: State Credibility, Fiscal Institutions and Divergence, Argentina and Australia, c. 1880-1980* [Tesis de doctorado]. London School of Economics and Political Science.

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: Westdeutscher Verlag.

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.

O'Donnell, G.A. (1978). State and Alliances in Argentina, 1956-1976. *Journal of Development Studies*, 15(1), 3-33.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico [OCDE] et al. (2022). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2022*. Paris: OECD Publishing.

Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2020). International Merchandise Trade Statistics. *United Nations Statistics Division*. <http://comtrade.un.org/>

Oxhorn, Philip (1998). The Social Foundations of Latin America's Recurrent Populism: Problems of Popular Sector Class Formation and Collective Action. *The Journal of Historical Sociology*, 11(2), 212-246.

Peters, Stefan (2019). *Sociedades rentistas: Claves para entender la crisis venezolana*. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 108(2019), 1-19.

Preuß, Ulrich K. (1981). *Rechtsstaat Steuerstaat Sozialstaat. Eine Problemskizze*. En Wolfgang Abendroth y Dieter Deiseroth (comps.), *Ordnungsmacht? Über das Verhältnis von Legalität, Konsens und Herrschaft* (pp. 46-68). Frankfurt am Main: Europäische Verlagsanstalt.

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

Skocpol, Theda (1985). *Bringing the State Back*. En Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (comps.), *Bringing the State Back* (pp. 3-37). Cambridge: Cambridge University Press.

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.

Steinmo, Sven (2003). *The Evolution of Policy Ideas. Tax Policy in the 20th Century*. *British Journal of Politics and International Relations*, 5(5), 206-236.

Unda-Gutiérrez, Mónica (2023). *A close relationship with the economic elite: the historical roots of the poor Mexican tax state*. En Philip Fehling y Hans-Jürgen Burchardt (comps.), *Taxation and Inequality in Latin America* (pp. 167-195). London/New York: Routledge.

Sobre autores y autoras

Jorge Atria es profesor ayudante en el Departamento de Sociología de la Universidad Diego Portales e investigador asociado en el Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES). Se doctoró en la Universidad Libre de Berlín. Sus áreas de investigación incluyen la Sociología económica, fiscal y cultural, con especial atención a la desigualdad, la fiscalidad, las élites y la estructura social.

Luis Bértola es doctor en Historia Económica por la Universidad de Gotemburgo, Suecia. Es profesor titular del Programa de Historia Económica y Social de la Universidad de la República de Uruguay y autor de numerosos libros y artículos sobre historia económica y economía política en América Latina.

Hans-Jürgen Burchardt es economista y científico social alemán. Es profesor titular de Relaciones Internacionales e Intersociales en la Universidad de Kassel y actualmente Director del Centro de Estudios Latinoamericanos Avanzados (CALAS). Sus investigaciones se centran en las relaciones Norte-Sur, los regímenes medioambientales, sociales y de materias primas desde una perspectiva

internacional, en la teoría del desarrollo, así como en la desigualdad social y la riqueza en América Latina.

Gastón Caligaris es doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Es profesor e investigador en el Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes y profesor de Sociología e Historia en la Universidad de Buenos Aires. Caligaris participa en los proyectos de investigación PICT y PUNQ sobre temas relacionados con economía y política en la sociedad argentina contemporánea.

Néstor Castañeda es profesor ayudante doctor de Economía Política Latinoamericana en el University College London, donde está afiliado al UCL Institute of the Americas. Entre sus áreas de especialización se incluyen Economía Política Comparada, Estudios de Desarrollo y Política Latinoamericana.

Rafael Domínguez Martín es catedrático de Historia Económica e Institucional en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Cantabria, España. Es Director del Grupo de Investigación sobre Desarrollo de la Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica (COIBA, Universidad de Cantabria) y del Grupo de Investigación en Cooperación Sur-Sur e Integración Económica.

Philip Fehling es doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Kassel, donde es coordinador de investigación en el Centro de Estudios Latinoamericanos Avanzados (CALAS). Las áreas de su investigación se centran en la economía política, la teoría del Estado, la fiscalidad y los conflictos distributivos en América Latina, con especial atención a Argentina. La teoría social y la historia del movimiento obrero son también campos de su interés.

Verónica Grondona es economista y directora de Fiscalidad Internacional en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) de Argentina. Es autora de varios artículos sobre fiscalidad internacional para la Red Internacional para la Justicia Fiscal y para el antiguo “Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina”, entre otros.

Juan Pablo Jiménez es catedrático de Finanzas Públicas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) e investigador y vicepresidente de la Asociación Iberoamericana de Financiación Local (AIFIL). Tiene una maestría en Políticas Públicas por la Columbia University y una maestría en Economía por el Instituto Di Tella, Buenos Aires.

Wilson Jiménez Pozo es economista y tiene una maestría en Políticas Públicas por la Universidad Católica Boliviana (La Paz, Bolivia). Actualmente es investigador senior en la Fundación Aru, catedrático de Economía Laboral en la Universidad Católica Boliviana y asociado de investigación en el Commitment to Equity Institute de Tulane University (Nueva Orleans).

Cecilia Lara es doctora en Historia Económica por la Universidad de la República de Uruguay y profesora ayudante doctora en el Programa de Historia Económica y Social de la Universidad de Uruguay.

Camilo Martínez tiene una maestría en Historia Económica de la Universidad de la República de Uruguay y es asistente de investigación en el Programa de Historia Económica y Social de la Universidad de Uruguay.

Gabriel Ondetti tiene el grado de doctor y es profesor titular y director del programa Master of Global Studies en el Departamento de Ciencias Políticas de Missouri State University. Las áreas de su

investigación se centran en la política fiscal y la reforma agraria en América Latina.

Gabriel Oyhantçabal Benelli es profesor investigador adjunto a tiempo completo en el Departamento de Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad de la República de Uruguay. Tiene una maestría en Ciencias Agrarias por la Universidad de Uruguay y un doctorado en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México. Sus investigaciones se centran en la problemática agraria, la tenencia de la tierra y las peculiaridades del capitalismo uruguayo y latinoamericano.

Verónica Paz Arauco es economista y tiene una Maestría en Estudios Avanzados en Economía por la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona, España). Actualmente es coordinadora de Investigación y Políticas de Oxfam en Bolivia, así como asociada de investigación en el Commitment to Equity Institute de Tulane University (Nueva Orleans).

Alejandro Pelfini es director de posgrados de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador en Buenos Aires e investigador del Programa de Estudios Globales de FLACSO-Argentina. Es doctor en Sociología (Universität Freiburg, Alemania) y licenciado en Sociología (Universidad del Salvador, Argentina). Sus temas de investigación son el aprendizaje colectivo, las relaciones sociedad/medio ambiente y los estudios sobre élites y globalización.

Andrea Podestá es consultora internacional en política fiscal latinoamericana y profesora de Finanzas Públicas en la Universidad de Mendoza. Es licenciada en Economía por la Universidad Nacional de Cuyo y tiene una maestría en Economía Aplicada por la Universidad de Chile.

Claudio Riveros Ferrada es profesor conferenciante de la Escuela de Ciencias Políticas y Administración Pública, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Campus Santiago, Universidad de Talca, Chile. Es doctor en Sociología (U.A.H.) y fue investigador postdoctoral (Fondecyt Postdoctorado-UvA), así como también es licenciado, profesor y magíster en Historia (P.U.C.V). Sus temas de interés son populismo, élites políticas y económicas.

Este libro analiza la relación entre la riqueza en recursos naturales, la política de asignación y el limitado papel de los impuestos en la redistribución, así como la movilización progresiva de recursos. Basándose en la economía política de los regímenes tributarios, examina las condiciones específicas de la fiscalidad en América Latina, que rigen también en gran parte del Sur Global y en más de cien países especializados en la extracción y exportación de materias primas. Con el foco puesto en América Latina, este libro adopta un enfoque heterodoxo dentro de la economía política, donde los problemas que actualmente se padecen en términos de fiscalidad existen desde hace ya un siglo y donde la gran acumulación de riqueza contrasta con una pobreza extrema. Con una orientación analítica, el libro relaciona cuestiones centrales de la fiscalidad con patrones de economía política regional y abre así el debate con investigadores en materia fiscal de otras regiones del mundo pertenecientes al Sur Global.

