



Eje 1: Regulación y desregulación de la riqueza

Uno de los instrumentos políticos más importantes para reducir la desigualdad es, sin duda, la tributación de la riqueza. La historia del sistema tributario en América Latina se remonta a la época de las colonias españolas y portuguesas, sus ciclos de independencia, y la construcción de las incipientes Repúblicas. La modernización del fisco fue una de las principales ideas que inicialmente portaron las elites criollas, inscritas en el liberalismo económico, con el objetivo de reducir el déficit fiscal (Bulmer-Thomas 1994). Sin embargo, los intentos por continuar construyendo una estructura fiscal más moderna y progresiva -apoyada fundamentalmente en impuestos de tipo directo- fueron continuamente motivos de pugna, obstaculizándose estos impulsos hasta ser aplastados muy exitosamente por las propias elites económicas de la región. Por tanto, hasta hoy en día, los ingresos por impuestos al consumo (IVA) y los ingresos aduaneros para exportaciones de materias primas, son los principales instrumentos de los regímenes tributarios y, al parecer, son los únicos -política y técnicamente- aplicables en la región: el impuesto sobre la renta personal alcanzó en el 2015 solo un 1.8% del PIB, en comparación con el 8.3% como promedio en los países de la OCDE (ECLAC 2018); el decil de los ingresos más altos apenas logra una carga impositiva efectiva del 5,6% de sus ingresos (Amarante/Jiménez 2016) y en algunos países de la región la riqueza acumulada está alcanzando el valor del 60% del PIB (Alstadsæter et al. 2018). Esta concentración de riqueza e ineficiencia tributaria no solo tiene fuertes impactos económicos, sino también interviene en la relación entre Estado-sociedad, y Estado-política, e influye en los discursos, en la cultura política y en la legitimación democrática de la región. Por tanto, en términos de desigualdad social, la cuestión del impuesto sobre la riqueza, es el mayor desafío que tienen todos los países del subcontinente americano (Martorano 2018).

La historia, la actualidad y el probable futuro de los sistemas tributarios y, desde una perspectiva más amplia, de las políticas regulatorias de la riqueza, no pueden seguir siendo entendidas desde categorías tecnicistas al estilo de la CEPAL y otras organizaciones internacionales, sino más bien, sería necesario un acercamiento interdisciplinario que abarcara temas de instituciones y senderos históricos, constelaciones de poder, culturas tributarias, y el discurso sobre la justicia fiscal, entre otros. Por tanto, y para dar orientación a este análisis, el eje se concentra en los siguientes temas:

1. La concentración de la riqueza en América Latina puede ser explicada por la persistencia de instituciones y otros legados históricos (Acemoglu / Robinson 2013). El eje busca generar una historia tributaria para América Latina, a través de una sistematización de épocas históricas de diferentes políticas de distribución y regulación de la riqueza, su alcance y su efecto. Propone la identificación de los rasgos principales que determinaron el desenvolvimiento de los sistemas tributarios y de los mecanismos que aumentaron la regresividad o la progresividad del sistema tributario en todas las épocas. A su vez, pretende identificar los grupos más relevantes y las constelaciones de poder que influyeron en cada fase de la política regulativa. Algunas preguntas podrían guiar los enfoques: ¿qué mecanismos jurídico-legales se activaron para regular la riqueza



y para desregularla en cada ciclo histórico, tanto durante la formulación de políticas tributarias, como la resistencia por parte de las elites en la historia y el presente ante intentos distributivos/regulativos y progresivos? ¿cómo se ha gestionado la legitimidad, la capacidad jurídica y política, la cultura tributaria, y el discurso que requeriría la fundamentación de estas regulaciones? (Therborn 2008; Falcón, 2015)

2. Un segundo enfoque, estaría orientado hacia la discusión sobre la politización de la igualdad y un retorno del Estado como agente regulador de la riqueza, de la mano de gobiernos progresistas durante el siglo XXI (Grugel y Ruggirozzi 2012). En estos contextos fueron introducidas varias reformas fiscales, que han fortalecido la progresividad de los sistemas tributarios; además entre 2000-2017 en la región la carga tributaria aumentó de 18 a más del 22 por ciento del PIB. Sin embargo, solo cinco países de la región han logrado alcanzar un nivel impositivo acorde con su nivel de desarrollo económico (OCDE 2018). La mayoría de estos ingresos son altamente cíclicos y dependen de la evolución de los precios de los productos básicos en el mercado mundial (CEPAL 2018). A pesar de las condiciones óptimas – voluntad política, legitimidad democrática, bonanza económica–, ningún gobierno progresista ha logrado la implementación de instrumentos regulatorios, con lo cual hubiesen aumentado efectivamente la carga tributaria de las elites económicas de sus países y reducido ampliamente las desigualdades. En este eje se quiere analizar, ¿cuáles han sido los éxitos y limitaciones de las políticas regulatorias implementadas?; ¿en qué medida los Estados lograron obtener márgenes de autonomía de los principales grupos de poder para establecer agendas que graven la riqueza y, de esta forma, reduzcan desigualdades?; ¿por qué los gobiernos no lograron regular la distribución de la riqueza?; y ¿cuáles son las lecciones para una futura transformación del sistema tributario que garantice una reducción de la desigualdad?

3. La regulación de la riqueza depende indudablemente y en gran medida, de la relación entre la política, el Estado y las propias élites económicas. Por lo tanto, este eje hace especial hincapié en las actividades y políticas con las que estos grupos intentan influir y controlar la (no)-regulación de la riqueza en los discursos políticos. Además resulta relevante la discusión de alternativas para la regulación de las riquezas que provienen de los valores éticos del cristianismo latinoamericano (cf. el papel de un Papa argentino, Arnoux/Bonnin 2014). La integración de políticas reguladoras del capital y la riqueza supone un esfuerzo por comprometer a las elites económicas a sujetarse a programas políticos o alternativamente la capacidad de los estados, los bloques de poder en su respaldo y sus agentes fiscales para condicionar a las elites a cumplir la ley, para imponer en otras palabras el peso de la ley mediante su aceptación o integración de consensos y/o coerción institucional. La regulación de la riqueza supone tensas relaciones de poder entre bloques de clase e instituciones que viabilizan programas políticos, trazarlas es fundamental. Las elites en si mismas son agentes cruciales de tal campo de fuerzas, problema del que se ocupa el segundo eje de estudio.



Bibliografía

Acemoglu, Daro / Robinson, James A. (2013): *Warum Nationen scheitern. Die Ursprünge von Macht, Wohlstand und Armut*. Frankfurt am Main: Fischer E-Books.

Amarante V. / Jiménez, J. P. (2016). Distribución del ingreso e imposición a las altas rentas en América Latina. En: *Cuadernos de Economía* 35 (67), 39-73.

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

Arnoux, Elvira; Juan Eduardo Bonnin (2014): Subjetividad y predicación en la Evangelii Gaudium: hacia una retórica de la proximidad. En: *Instauremos el Reino del Padre y su Justicia. Comentarios a la Exhortación, Evangelii Gaudium*. Buenos Aires; Editorial Docencia.

Arteaga Mora, Carmen Geraldine (2016): Quién creó la riqueza petrolera? Su construcción discursiva en textos escolares de primaria venezolanos. En: *Revista de Pedagogía*, Universidad de Simón Bolívar 37, 249-267.

Bulmer-Thomas, Victor (1994). *La historia económica de América Latina desde la Independencia*. México: Fondo de Cultura Económica.

CEPAL (2018). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: Publicaciones CEPAL.

ECLAC (2018): *Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean*. Santiago.

Grugel, J. / Riggiozzi, P. (2012). Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis. *Development and Change*, 43, 1–21.

Martorano, Bruno (2018): Taxation and Inequality in Developing Countries: Lessons from the recent experience of Latin America. En: *J. Int. Dev.* 30, 256–273.

Therborn, Göran (2008): What does the ruling class do when it rules? State apparatuses and state power under feudalism, capitalism and socialism. London: Verso.