

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

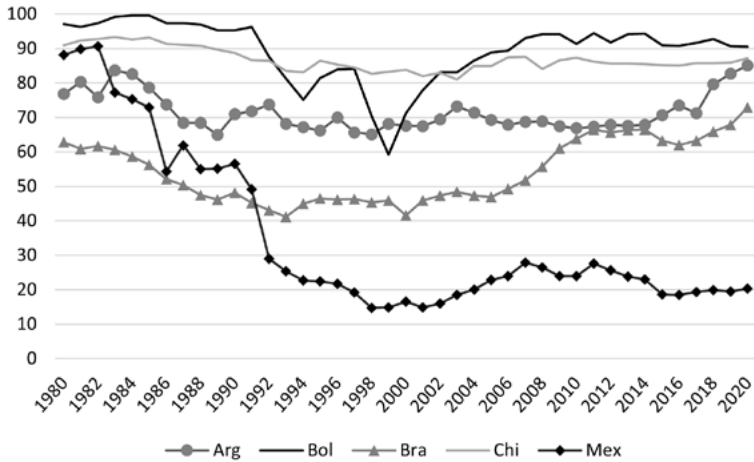
El Estado tributario moderno requiere una dinámica de crecimiento económico autosostenido que genere constantemente excedentes para su financiamiento, diferenciándose así fundamentalmente de las condiciones fiscales en América Latina. En el Estado tributario occidental, la legitimidad democrática se 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, Jürgens (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.