

Riqueza, elites, impuestos

*Viejos desafíos para un nuevo
«giro a la izquierda»*

Hans-Jürgen Burchardt / Jan Ickler

En América Latina está asomando una tendencia: nuevas alianzas de centroizquierda están llegando al poder. Es, por lo tanto, un momento pertinente para hacer un balance de la «marea rosa» de los primeros años 2000 y pensar en reformas que vayan más allá del extractivismo. Los recientes aumentos de los precios de las materias primas, en un contexto de crisis energética, pueden ser otro espejismo que haga olvidar la necesidad de reformas profundas, especialmente en el terreno tributario.

Por segunda vez en este siglo, alianzas de centroizquierda ganan elecciones nacionales en América Latina y el tan profetizado giro hacia la derecha no se ha materializado. ¿Estaremos realmente ante el comienzo de una segunda «marea rosa»? Aún no es posible responder esta pregunta de manera concluyente. Si bien se pueden ver algunas similitudes entre las dos «olas» (la actual y la de los primeros años

Hans-Jürgen Burchardt: es profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Kassel, Alemania, director del Centro Maria Sibylla Merian de Estudios Latinoamericanos Avanzados en Humanidades y Ciencias Sociales (CALAS) y director del Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA) de la Universidad de Kassel. Página web: <www.burchardt.uni-kassel.de>.

Jan Ickler: es investigador doctoral en la Universidad de Kassel y fue coordinador científico del «Laboratorio de Conocimiento II. Confrontando las desigualdades en América Latina: perspectivas sobre riqueza y poder» de CALAS. Su investigación se centra en el papel de las elites económicas en América Latina.

Palabras claves: elites, marea rosa, reforma tributaria, riqueza, América Latina.

Nota: traducción del alemán de Carlos Díaz Rocca.

2000), como el papel cada vez mayor de la polarización social o la creciente movilización e influencia de las redes sociales, las condiciones económicas y políticas son diferentes. A pesar de que se está invocando desde distintos sectores un nuevo superciclo de materias primas¹, los efectos de la pandemia global de covid-19 y los recientes aumentos de la inflación están afectando severamente a las economías latinoamericanas². Desde una perspectiva política, las nuevas alianzas de izquierda parecen mucho menos sólidas y dependen de una variedad de compromisos con el centro político. Prácticamente no hay nuevas acciones regionales –como lo fue la alianza contra el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)³. Sin embargo, los desafíos fundamentales que enfrentan todos los nuevos gobiernos progresistas son similares y valen para toda la región: la transformación en una nueva forma de economía, que lentamente pueda superar el modelo de desarrollo orientado a la exportación de productos básicos y promueva la sostenibilidad; el activo fomento de una transición energética y la protección del clima; la reducción de la enorme economía informal; una mejora en la participación social y la representación política; reformas para hacer ciudades más habitables; la promoción de la seguridad y la evitación de conflictos violentos son solo algunos ejemplos de estas tareas⁴.

Además, la devastación provocada por la pandemia no solo ha llevado los sistemas de salud de la región al borde del colapso y, como efecto de las cuarentenas, ha privado a muchas personas de oportunidades económicas⁵, sino que también ha intensificado un fenómeno bien conocido y estructural en América Latina: la desigualdad social, que no obstante haber caído discretamente durante la última «marea rosa», ha estado aumentando con fuerza desde 2018. Los sectores más pobres de la población latinoamericana son los que más han sufrido por la pandemia. Los datos de la World Inequality Database muestran claramente que la participación en el ingreso total del 50% más pobre en América Latina ha caído de 8,7% a 7,8% desde 2020⁶.

1. «Could There Be a Commodity Supercycle in a Recession?» en *Capital.com*, 20/10/2022.

2. V., por ejemplo, datos económicos sobre el PIB y la inflación en Banco Mundial: «2020 World Development Indicators», <<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>>, fecha de consulta: 1/11/2022.

3. Jeffery R. Webber: «Rhythms of the Left in Latin America» en *NACLA Report on the Americas* vol. 54 N^o 2, 2022.

4. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *Una década de acción para un cambio de época*, LC/FDS.5/3, Santiago de Chile, 2022.

5. Cepal: *Panorama social de América Latina 2021*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2022, p. 97; Rebeca Ramos Padrón y H.-J. Burchardt: «Coronizando el futuro. La desigualdad en los tiempos de la pandemia» en Gerardo Gutiérrez Cham, Susana Herrera Lima y Jochen Kemner (eds.): *Pandemia y crisis. El covid-19 en América Latina*, Gedisa, Ciudad de México, 2021.

6. World Inequality Database, 2022, <<https://wid.world/>>.

Su participación en la riqueza total incluso se ha reducido a la mitad en los últimos años. La desigualdad social no solo afecta la calidad de vida de los individuos, sino que también tiene efectos sobre la sociedad en su conjunto, tales como la erosión de las instituciones democráticas, la reducción de la legitimidad democrática y la intensificación de los conflictos sociales⁷.

Mientras los pobres y marginados fueron abandonados por los gobiernos de la derecha conservadora en muchos países durante la pandemia y fueron quienes más sufrieron la crisis del coronavirus, los más ricos de las sociedades latinoamericanas a menudo sacaron provecho de ella. La participación de estos en los ingresos regionales totales aumentó significativamente⁸. Puesto que la reconstrucción social de la región requiere una enorme movilización de recursos, pero las exigencias de la transformación socioecológica cuestionan en el mediano plazo la estrategia de desarrollo orientada a la exportación de materias primas —el «extractivismo»—, a las elites económicas también habrá que recordarles sus responsabilidades. En vista de la excesiva concentración de riqueza y los sistemas impositivos hoy altamente regresivos de América Latina, los impuestos sobre la riqueza, la renta o la herencia aparecen como una herramienta probada para obtener un margen financiero suficiente que permita mitigar las consecuencias de la crisis del coronavirus y afrontar la transformación socioecológica. Las reformas tributarias pueden allanar el camino que conduzca a mayor productividad, igualdad de oportunidades y cohesión social.

En síntesis: para lograr estabilidad económica y equilibrio social, los nuevos gobiernos progresistas deben movilizar ahora ingentes recursos. Lo que se aprende del ascenso y el fracaso de la primera «marea rosa» es que estos recursos ya no deben provenir exclusivamente de la exportación de materias primas, sino que deben surgir en forma gradual de la propia sociedad.

Desigualdad y riqueza en la región

América Latina sigue estando entre las regiones con mayor desigualdad del mundo. Los gobiernos de la «marea rosa» apenas lograron algunos modestos cambios. En la primera década del nuevo milenio, varios gobiernos latinoamericanos de centroizquierda pudieron reducir la desigualdad de ingresos y combatir la pobreza⁹. Así, el índice de Gini en América Latina

7. Ver Joseph E. Stiglitz: *The Price of Inequality*, W.W. Norton & Company, Nueva York, 2013.

8. World Inequality Database, 2022, <<https://wid.world/>>.

9. Nora Lustig: «Income Redistribution and Poverty Reduction in Latin America: The Role of Social Spending and Taxation in Achieving Development Goals» en *Development* vol. 57 N° 3-4, 2014.



y el Caribe cayó 2,3% anual entre 2002 y 2014¹⁰. Las mejoras fueron aún más marcadas en países como Argentina, Bolivia y Ecuador. La pobreza y la pobreza extrema también se han reducido como consecuencia de los programas desarrollados por los gobiernos de la «marea rosa»: mientras que en 1990 la tasa de pobreza era de 51,2% y la de pobreza extrema de 15,5%, en 2015 habían caído a 29,1% y 8,8% respectivamente¹¹. Las transferencias monetarias y el aumento de los salarios mínimos fueron las razones principales de esta tendencia decreciente en la desigualdad de ingresos¹². El incremento del margen financiero de los Estados nacionales, gracias a los ingresos por exportaciones de materias primas, fue lo que más significativamente contribuyó a reducir la desigualdad en la base de la pirámide social. No obstante, no hubo casi ninguna política fiscal progresiva. Una mirada más allá de los indicadores de desigualdad altamente agregados, como el índice de Gini o el índice de Theil¹³, lo deja claro: la mayoría de quienes se ubicaban en el 10% de

Las dinámicas de esta constelación se pueden describir como un «efecto ascensor», una movilidad ascendente colectiva

la población con mayores ingresos, así como las grandes fortunas, se ahorraron impuestos adicionales, las clases medias urbanas se beneficiaron sobre todo con la buena situación económica y aumentaron su nivel de vida, mientras que los segmentos más bajos lograron mejoras a través de transferencias sociales gracias a los ingresos adicionales recibidos por los gobiernos, sobre todo por los elevados precios de exportación de las materias primas. Las dinámicas de esta constelación se pueden describir como un «efecto ascensor»,

es decir, una movilidad ascendente colectiva en la que (casi) todos los grupos involucrados ascendieron por igual durante la fase de *boom* económico, sin que se haya modificado la composición interna de la sociedad.

El mayor impacto en la distribución de la desigualdad, tanto a escala mundial como en América Latina, lo provocó sin duda la pandemia de covid-19. Casi todos los grupos poblacionales perdieron ingresos (el quintil superior perdió significativamente menos, o incluso ganó, como en Bolivia y Chile)¹⁴. Asimismo, existen fuertes diferencias entre países: la situación de

10. Cepal: *Panorama social de América Latina 2021*, cit., p. 51.

11. *Ibid.*, p. 67.

12. Luis Bértola y Jeffrey Williamson: *Has Latin American Inequality Changed Direction?*, Springer, Cham, 2017.

13. Los coeficientes de Gini y Theil miden la distribución de la desigualdad; en este caso, indican cómo se distribuye el ingreso entre partes de la población. A pesar de sus diferencias metodológicas, ambos índices suelen tomar valores entre 1 y 0, donde 1 simboliza una distribución completamente desigual y 0 una distribución de total igualdad.

14. Cepal: *Panorama social de América Latina 2021*, cit., p. 53.

Perú es una de las más graves, con una caída en los ingresos de la población más pobre de alrededor de 35%. En Argentina y México, por el contrario, las diferencias entre los quintiles de ingreso no son tan grandes, pero aun así los diferentes grupos han perdido 10% y 5% de sus ingresos, respectivamente¹⁵. También algunos indicadores de desarrollo social, como el índice de desarrollo humano (IDH) y el índice de pobreza multidimensional (IPM), indican que la pandemia de coronavirus profundizó sustancialmente la desigualdad en América Latina¹⁶. Hoy, el 10% más rico de la población se hace con casi 58% del ingreso total. Esta es una tasa más alta que en cualquier otra región, incluida África subsahariana. La situación no difiere si se toma incluso la población de ingresos extremadamente elevados (1% más alto en cuanto a ingresos): ese sector se lleva en América Latina y el Caribe 25% del total de los ingresos. México y Brasil dan cuenta de las tres cuartas partes de todos los multimillonarios de la región, mientras que los ingresos relativamente más altos se encuentran en Chile.

En general, la concentración de la riqueza en América Latina es particularmente pronunciada y llamativamente persistente a lo largo de la historia: según datos de la World Inequality Database, el 1% más rico posee 45% de la riqueza de la región, mientras que el 50% más pobre solo llega a 0,45%. Esto se ha intensificado durante la crisis del coronavirus: según un informe conjunto de Forbes y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el número de multimillonarios en América Latina y el Caribe saltó de 69 a 117¹⁷. La riqueza en América Latina tiene muchas caras: tradicionalmente, la propiedad de la tierra es un parámetro (histórico) importante. Los primeros ricos de la región fueron los colonizadores y sus descendientes que se dedicaron a la agricultura, plantaciones y haciendas. América Latina (particularmente Ecuador y Guatemala) se caracteriza hoy por la máxima desigualdad en la propiedad de la tierra en el Sur global: 10% de los propietarios posee casi 80% de toda la tierra cultivable¹⁸.

Otra porción significativa de la riqueza en América Latina existe en forma de inversiones. Los números exactos son difíciles de obtener, pero como muestran Néstor Gandelman y Rodrigo Lluberas utilizando datos de los hogares, las inversiones en cuentas bancarias representan una gran parte del

15. *Ibíd.*, p. 55.

16. PNUD y Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI): «2022 Global Multidimensional Poverty Index (MPI): Unpacking Deprivation Bundles to Reduce Multidimensional Poverty», 10/2022.

17. Luis Felipe López-Calva: «COVID-19 and Wealth at the Top: More and Wealthier Billionaires After the Crisis in LAC» en PNUD, 27/5/2021, <undp.org>.

18. Luis Bauluz, Yajna Govind y Filip Novokmet: «Global Land Inequality», WID.world Working Paper N° 2020/10, World Inequality Lab, 2020.

Los «Panamá Papers» de 2016 revelan solo una parte del volumen de esta riqueza no declarada e «invisible»

patrimonio de los hogares latinoamericanos ricos¹⁹. También hay siempre una discusión sobre impuestos y evasión fiscal cuando las acciones y las cuentas se mantienen en el extranjero, sin ser registradas por las autoridades estatales. Los «Panamá Papers» de 2016 revelan solo una parte del volumen de esta riqueza no declarada e «invisible»²⁰. En general, en América Latina las colocaciones en los mercados financieros como opción de ahorro e inversión quedan reservadas casi exclusivamente al 10% más rico.

La posesión privada de empresas, sociedades y bienes inmuebles es todavía más difícil de mensurar. La estructura de propiedades de las grandes empresas, a menudo familiares, es en su mayoría opaca: esto no suele ser porque sí. Los dueños de grandes «multilatinas» y grupos económicos, con actividad muchas veces en toda América Latina, son quienes particularmente simbolizan la riqueza en la región en forma de conglomerados influyentes y personajes pintorescos: sea Carlos Slim (México), Luciano Hang (Brasil) o Luis Carlos Sarmiento (Colombia), todos se encuentran en la cima de la pirámide de riqueza por su éxito empresarial.

La estructura de la riqueza se ha mantenido muy estable durante largos periodos de la historia latinoamericana. No solo los efectos y procesos económicos juegan un papel como fuentes de reproducción de la riqueza²¹, sino también los mecanismos sociales, políticos y culturales. Estos incluyen la herencia de la riqueza y la propiedad de empresas²², así como los sistemas educativos altamente exclusivos de América Latina; los privilegios de los blancos y de los varones en particular²³, y los discursos sociales y políticos sobre la justicia²⁴, que casi no tematizan la excesiva concentración de la riqueza. También es importante la influencia política

19. Néstor Gandelman y Rodrigo Lluberas: «Wealth in Latin America», Documento de Trabajo CAF N° 2022/08, CAF, Caracas, 16/5/2022.

20. OCDE: «Transparencia fiscal en América Latina 2022. Informe de progreso de la Declaración de Punta del Este», OCDE, 2022.

21. Henry Veltmeyer y Arturo Ezquerro-Cañete: *Development Beyond Extractivism: Alternative Scenarios and Lessons from Latin America*, Routledge, Londres, en prensa.

22. Alice Krozer: «Alianzas matrimoniales y concentración de riqueza entre elites mexicanas del siglo XIX» en *Estudios Sociológicos de El Colegio de México* vol. 40 N° 119, 2022.

23. V., entre otros, Paola García-Reyes y Henrik Wiig: «Reasons of Gender: Gender, Household Composition and Land Restitution Process in Colombia» en *Journal of Rural Studies* N° 75, 2020.

24. Graziella Moraes Silva, Matías López, Elisa Reis y Chana Teeger: «Who Are the Elite, What Do They Think About Inequality and Why Does It Matter?» en Katja Hujo y Maggie Carter (eds.): *Between Fault Lines and Front Lines: Shifting Power in an Unequal World*, Bloomsbury Academic, Londres, 2022.

de los ricos, que impacta en el Estado, en las reformas y las medidas de regulación y redistribución²⁵.

Si los nuevos gobiernos de izquierda en América Latina quieren poner en práctica sus programas políticos, deben encontrar nuevas respuestas y medidas para esta situación cada vez más crítica. Las reformas fiscales son una herramienta clave para ello: lo primero es mejorar el grado de conocimiento de la situación actual, las condiciones especiales y específicas de reproducción de la concentración excesiva de la riqueza. Esto significa más estudios empíricos y estadísticos y mayor financiamiento para la investigación sobre la riqueza. Muchos investigadores piden una y otra vez la expansión de los sistemas de información pública y, en particular, la puesta a disposición del público de datos censales e impositivos más amplios, no solo para finalmente poder tener un cuadro más certero de la riqueza, sino también para poder diseñar políticas fiscales efectivas.

Una reforma fiscal para América Latina

La riqueza altamente concentrada en América Latina muestra que el desarrollo futuro de la región no es una cuestión de escasez de recursos, sino de distribución. Esto hace de la reforma fiscal una de las cuestiones centrales del nuevo giro a la izquierda en América Latina.

Las reformas fiscales son un terreno particularmente minado en la región. Los sistemas tributarios de América Latina tienen tres características. Primero, ingresos enfocados en la exportación de materias primas y el comercio exterior. Segundo, un carácter fuertemente regresivo. El patrimonio, los altos ingresos o las herencias rara vez son gravados directamente: según datos de la Cepal, el impuesto a la renta regional es actualmente de 5,6% del PIB (OCDE: 11,5%) y los impuestos sobre el patrimonio, de 0,8% (OCDE: 1,9%). Además, los ricos disfrutan de numerosos privilegios legales de elusión fiscal y se practica una culturalmente adornada tolerancia a la evasión fiscal ilegítima y la fuga de impuestos al extranjero. El nivel de evasión fiscal se ubica en alrededor de 60% de los ingresos fiscales regionales posibles y la tasa impositiva efectiva para el 10% más rico de la población es de 5,4%, mientras que en la Unión Europea es de 20%²⁶. Sin embargo, los impuestos indirectos (sobre todo el impuesto al valor agregado,

25. Fernando Ignacio Leiva: *Left Hand of Capital: Neoliberalism and the Left in Chile*, State University of New York Press, Albany, 2021.

26. Matías Busso y Julián Messina (eds.): *La crisis de la desigualdad. América Latina y el Caribe en la encrucijada*, BID, Nueva York, 2020.

IVA) superan en la región en casi 14 puntos porcentuales el promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En general, los sistemas tributarios latinoamericanos se caracterizan por una carga impositiva notoriamente baja para los ricos y relativamente alta para los habitantes de bajos ingresos. Estos sistemas no reducen las desigualdades, sino que las perpetúan o incluso las incrementan. Tercero, el gasto público financiado con impuestos se enfoca tradicionalmente en tareas centrales (militares, administración, subsidios a empresas, servicio de la deuda) y descuida las áreas importantes de los servicios públicos que legitiman los impuestos (como salud, educación y cultura).

Hasta ahora, el sistema fiscal latinoamericano ha favorecido en particular a las elites económicas y las clases medias, cumple tareas redistributivas muy limitadas y apenas reduce la heterogeneidad estructural de la región. Esta constelación cambió poco durante la primera ola de gobiernos progresistas. El potencial de redistribución de los impuestos en América Latina es actualmente solo de 5%. A modo de comparación: la redistribución en la UE-OCDE después de impuestos es ahora de 38%²⁷.

Sin embargo, la falta de implementación de reformas fiscales no puede explicarse únicamente por una debilidad de las instituciones para imponer políticas, por un desánimo político o por oportunismo. Más bien parece ser el resultado del propio extractivismo, el modelo de desarrollo basado en la exportación de materias primas, que cuenta con el apoyo activo de la «marea rosa»: por un lado, ha producido elites pequeñas pero poderosas (empresariales, políticas, militares) que, debido a una economía poco diversificada y una sociedad poco diferenciada, tienen un enorme poder de veto y sabotean cualquier forma de política redistributiva que las afecte. Por otro lado, los abundantes ingresos debidos a las materias primas durante la última fase del *boom* de 2003 a 2014 tentaron a los gobiernos de izquierda a no resolver estos conflictos, sino a utilizar los ingresos adicionales temporales de la exportación de materias primas para distender la crisis social y, de ese modo, obtener legitimidad. Esto explica por qué las elites políticas en América Latina durante el último giro a la izquierda, incluso en condiciones óptimas para una reforma (mayorías parlamentarias, democracia consolidada, prosperidad económica, arcas estatales llenas, alta legitimidad), no implementaron la universalización de la política social, reformas agrarias y la redistribución fiscal que garantizan mayor cohesión social, productividad económica y estabilidad política continua.

A partir de este hallazgo, se puede elaborar una hoja de ruta clara para una nueva política progresista: los gobiernos de centroizquierda ciertamente

27. Alejandro Izquierdo y Carola Pessino: «Los efectos limitados de las políticas fiscales sobre la redistribución» en M. Busso y J. Messina (eds.): ob. cit.

pueden aprovechar el nuevo gran *boom* de las materias primas, pero para lograr un desarrollo sostenible deben ligarlo directamente a reformas estructurales en agricultura, política social, relaciones laborales y sistemas tributarios que reduzcan la heterogeneidad estructural en la región. Y esa ligazón debe ser tan estrecha que cada nueva explotación de materias primas encuentre su eco concreto en tales medidas de reforma.

La reforma del sistema tributario es un asunto prioritario. A través de los impuestos, el Estado puede garantizar ingresos que no están sujetos directamente a la explotación de la naturaleza ni a la dinámica volátil del mercado mundial, y que financian la expansión a largo plazo de los servicios públicos y ayudan a promover la diversificación económica y los potenciales productivos²⁸. Durante la fase de prosperidad que siga a un nuevo *boom* de las materias primas, los gobiernos podrían lograr, con menor conflictividad, la legitimidad democrática para realizar reformas fiscales. Para ello son centrales la mejora de los servicios sociales que brinda el Estado y el desarrollo de un sector público de calidad que apunte a la universalización, que beneficie a amplios sectores de la población y que no se reduzca a medidas asistencialistas, sino que se proponga la ampliación de los derechos sociales²⁹. Si estas medidas pueden financiarse inicialmente con los nuevos ingresos por exportación de materias primas, se debe formular una agenda clara desde el principio sobre cómo se pueden convertir gradualmente en financiamiento fiscal. El contrato fiscal resultante garantiza, además, la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad: los ingresos fiscales y la erogación de recursos necesitan legitimación política. La fórmula *taxation and representation* (tributación y representación) se convertiría en la nueva configuración de la organización social.

El mejor momento para que los gobiernos obtengan una amplia legitimidad para las reformas fiscales es durante las fases de prosperidad económica, tal como promete el próximo *boom* de las materias primas. Así que no puede haber un mejor momento para los gobiernos progresistas. Si no se aprende de los errores de la primera ola progresista, la segunda fase de gobiernos de izquierda en América Latina no promoverá ni la cohesión social ni la sostenibilidad. Lo que quedará es una región aún más pobre en términos de recursos y personas, así como una izquierda completamente desacreditada, a la que esta vez solo sucederá, probablemente, un giro hacia la derecha. ☐

28. Philip Fehling y H.-J. Burchardt (eds.): *Taxation and Inequality in Latin America: New Perspectives on Political Economy and Tax Regimes*, Routledge, Londres, en prensa.

29. Para el caso de Colombia, v. Gustavo Flores-Macias y Cynthia J. Arnson: «Petro's Tax Reform: A Q&A with Professor Gustavo Flores-Macias» en *Wilson Center Blog*, 7/10/2022.