
Impuestos y finanzas públicas latinoamericanas en la era digital

Constantin Groll y Jorge Atria

Freie Universität Berlin y Pontificia Universidad Católica de Chile

En la actualidad existe un amplio reconocimiento de que la tributación cumple un papel fundamental en el desarrollo. Diversas organizaciones internacionales y actores sociales y políticos han resaltado en años recientes, en especial después de la crisis financiera del 2008, que los impuestos constituyen un instrumento importante de la política pública para enfrentar las grandes desigualdades de ingreso y para facilitar el crecimiento económico en América Latina.

Sin embargo, esta visión puede ser complementada con otra perspectiva que amplía la relevancia de la tributación. Los impuestos no sólo juegan un papel central en la recaudación y redistribución, sino que también cristalizan la contribución que los ciudadanos hacen al bien común, sentando las bases de la distribución de obligaciones y derechos en las sociedades contemporáneas. Esta segunda visión permite analizar el desarrollo social de forma más amplia, atendiendo tanto al crecimiento como a la redistribución y a la búsqueda de soluciones comunes a problemas colectivos. Asimismo, esta segunda visión da importancia a los procesos de legitimación del estado.

En conjunto, ambas visiones dan cuenta de la centralidad de la tributación para la prosperidad social, cívica y económica de los países. Desde las ciencias sociales, y siguiendo el planteamiento de Joseph Schumpeter y otros autores clásicos vinculados a la sociología fiscal, esto implica entender a los impuestos como causa y como síntoma del cambio social (Schumpeter [1918] 1991), lo que representa un conveniente punto de partida para aproximarse a diversos temas de investigación relacionados con fiscalidad y ciudadanía, entre otros. No se puede discutir sobre desarrollo y desigualdad sin tener en consideración los impuestos. Del mismo modo, no se puede comprender plenamente la importancia de los impuestos si no se les aborda en su riqueza de significados económicos, políticos y sociales.

Sin embargo, aunque esta comprensión de los impuestos sugiere la necesidad de distintas aproximaciones metodológicas y empíricas, en la investigación y el debate tributario se evidencian la primacía de lo que se podría denominar una perspectiva aritmética, es decir, una que examina los impuestos únicamente en conformidad con sus aspectos técnicos y económicos.

Esto tiene consecuencias académicas y de política pública: por un lado, la investigación impositiva permanece usualmente reducida a un enfoque acotado y determinado por metodologías y análisis muy específicos, que sesgan el debate y omiten aspectos de relevancia social. Por el otro lado, la discusión pública conducida por el mismo enfoque o que representa intereses particulares, suele invocar la dificultad técnica de los impuestos para circunscribirse a un intercambio entre expertos y no permite a los ciudadanos participar activamente en una esfera en la que son actores protagónicos.

Este número de CROLAR presenta reseñas de publicaciones que ofrecen aproximaciones alternativas a varios tópicos relacionados con las finanzas públicas en América Latina. Muchas de estas publicaciones van más allá de los enfoques económicos tradicionales, utilizando nuevos puntos de vista para entender las características y desafíos tributarios y fiscales de la región. Esta aproximación parece necesaria si consideramos que, tras una década de crecimiento económico apoyada por el auge en el precio de los commodities y el consiguiente incremento en la recaudación fiscal, los sistemas tributarios latinoamericanos siguen enfrentando problemas de larga historia, como la alta evasión y elusión, bases tributarias volátiles y débiles, y una recaudación regresiva. En conjunto con la contracción económica reciente, esto lleva a que la hacienda pública latinoamericana enfrente

fuertes restricciones presupuestarias y desafíos de financiamiento hacia el futuro. Paradójicamente, este panorama desierto de recursos y propuestas muchas veces coexiste con el de paraísos fiscales abundantes y fértiles para cobijar recursos que intentan huir de una imposición más exigente.

Las publicaciones reseñadas en este número tocan tres dimensiones diferentes de la tributación: la dimensión relacional, histórica y transnacional de los impuestos. La dimensión relacional entiende la tributación como nexo estratégico entre estado y sociedad. Es decir, los sistemas impositivos son influenciados por conflictos sociales, creencias y normas colectivas, y por las asimetrías y jerarquías entre grupos sociales. Pero al mismo tiempo, la dimensión relacional resalta que el análisis tributario permite entender la capacidad del estado de extraer recursos fiscales, sus maneras de interferir en la sociedad, de establecer legitimidad y seguimiento, y de establecer una concepción predominante de ciudadanía.

En el presente número de CROLAR varias publicaciones dialogan con esta dimensión de la tributación. El caso más claro es el libro de Jorge Atria (editor): *Tributación en Sociedad: Impuestos y Redistribución en el Chile del Siglo XXI*, reseñado por Juan Esteban Zorzín, que a partir de varios estudios específicos observa el caso chileno y la forma como son comprendidos los impuestos. Es también el caso del libro del filósofo alemán Peter Sloterdijk: *Fiscalidad Voluntaria y*

Responsabilidad Ciudadana, reseñado por Jorge Atria, que discute la racionalidad detrás del pago de impuestos desde una perspectiva filosófica. Este debate es retomado desde una óptica jurídica en la entrevista al académico Francisco Saffie: Derecho y tributación en América Latina: entre problemas persistentes y nuevos desafíos, donde se analiza la tributación en la región considerando entre otras cosas la idea de obligación que subyace al pago de impuestos, lo que implica ir más allá de una interpelación ética y los desafíos de una coordinación global para reducir los problemas de evasión y elusión.

Dos publicaciones reseñadas tratan específicamente la relación entre tributación y desigualdad. El libro de María Fernanda Valdés: Reducing Inequality in Latin America: The Role of Tax Policy, reseñado por Andrés Castro Araújo, explora este nexo en los últimos años en la región con el fin de revalorizar la política tributaria para la política social. Por su parte, la publicación de Juan Pablo Jiménez (ed.): Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina, reseñado por Samara Pascual Gomez, se concentra en la tributación de los altos ingresos. Ambas reseñas muestran que la política impositiva puede jugar un rol importante para nivelar las extremas desigualdades socio-económicas en América Latina, aunque en la actualidad este aporte sigue siendo subutilizado, persistiendo escasos niveles de redistribución en gran parte de la región.

La mirada histórica ofrece también explicaciones relevantes a la baja contribución de los sistemas tributarios. La dimensión histórica de los impuestos permite identificar trayectorias comunes y eventos claves (critical junctures) que determinaron un cierto desarrollo de los sistemas tributarios en los países con efectos que perduran hasta la actualidad. En esta dimensión se sitúa el libro de Ryan Saylor: State Building in Boom Times: Commodities and Coalitions in Latin America and Africa, reseñado por Emilia Seissus Ercilla, que aporta a la comprensión del desarrollo de la capacidad estatal para extraer recursos fiscales. Analizando comparativamente países de América Latina y África se exploran las circunstancias en las cuales los estados podrían aumentar su capacidad fiscal, enfatizando las relaciones y alianzas en las clases dominantes. Este trabajo muestra que las trayectorias históricas contienen información crucial para entender las dinámicas sociales e institucionales que configuran la tributación.

Un particular interés en este número ha sido la exploración de las finanzas públicas latinoamericanas a la luz de los procesos recientes de digitalización. Recientemente, grandes escándalos como los Panama Papers han resaltado la magnitud de la evasión, la coordinación transnacional de las operaciones tributarias y financieras y los efectos adversos de los paraísos fiscales para el desarrollo sustentable. Al mismo tiempo, distintas iniciativas nacionales e internacionales relacionadas con gobiernos transparentes, apertura a la

ciudadanía y accesibilidad de información han adquirido gran relevancia en las agendas gubernamentales de la región.

En el ámbito tributario esta dinámica digital se vincula con la dimensión transnacional de la tributación, la cual explora los vínculos entre procesos globales y la permanente renegociación de los sistemas tributarios por actores sociales y políticos, desafiando las interpretaciones que el nacionalismo metodológico predominante ofrece en la literatura. Con estos dos aspectos discute el review essay de Constantin Groll, *Global and local approaches to tax justice in digital times*, donde publicaciones digitales y tradicionales que buscan la justicia tributaria en la región son discutidas y evaluadas. Esta dimensión también está presente en la entrevista a Jorge Coronado Marroquin: *La lucha por la justicia fiscal en América Latina y más allá*, donde se aborda la influencia de lo digital en los movimientos sociales y su lucha por la justicia fiscal. Ambas contribuciones dan luces sobre la creciente reinterpretación de la tributación —frecuentemente con la ayuda de herramientas digitales—, superando la preeminencia de un enfoque puramente técnico de la política económica y las finanzas públicas y recuperando una mirada que pone en el centro al individuo y sus necesidades y derechos fundamentales.

Finalmente, este número incluye un review essay en la sección de debates actuales. Aquí, el texto de Marco Just, *Reformas y Desarrollo en Bolivia: retos analíticos de evaluaciones empíricas* revisa

publicaciones que ayudan a entender los recientes procesos de cambio en Bolivia, enfatizando los aspectos metodológicos y analíticos de la investigación actual sobre este país.

Las contribuciones de este número de CROLAR muestran que existen múltiples perspectivas alternativas o complementarias a una visión aritmética a la fiscalidad. Las contribuciones en este número que siguen estos enfoques proveen ideas valiosas para entender los sistemas tributarios en la región y ayudar a enfrentar los desafíos que vendrán más adelante. Esperamos que en los próximos tiempos de incertidumbre económica y política en América Latina esta investigación pueda nutrirse de nuevos puntos de vista, expandiendo y haciendo más efectivas las reivindicaciones para un sistema tributario más justo.

Bibliografía

Schumpeter, J. A. (1991) [1918]: *The Economics and Sociology of Capitalism*, edited by Swedberg, R., Cambridge: Princeton University Press.