

macroeconomía del desarrollo

Elites económicas, desigualdad y tributación

Juan Pablo Jiménez

Andrés Solimano



NACIONES UNIDAS

CEPAL



macroeconomía del desarrollo

E

lites económicas, desigualdad y tributación

Juan Pablo Jiménez

Andrés Solimano

División de Desarrollo Económico
Santiago, diciembre de 2012



NACIONES UNIDAS

CEPAL



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



Este documento fue preparado por Andrés Solimano, consultor de la CEPAL y Juan Pablo Jiménez, Oficial a Cargo de la Oficina de la CEPAL en Montevideo, en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/AECID: "Política fiscal para el crecimiento económico y la cohesión social (AEC/10/001)".

Los autores agradecen a Leandro Cabello por su contribución a la recopilación y el procesamiento de datos y a Carolina Serpell por su efectiva contribución editorial en este documento. Además, se agradecen los comentarios recibidos a una versión anterior de este documento en el seminario Tributación y crecimiento con equidad, realizado en la sede de la CEPAL en Santiago los días 13 y 14 de agosto de 2012.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-8843

LC/L.3552

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2012. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
II. Las elites económicas y la desigualdad	9
A. La escuela sociológica.....	9
B. La escuela económica.....	10
C. Estudios empíricos recientes sobre la participación en el ingreso de las rentas más altas.....	12
D. Evolución divergente de la participación de los ingresos de los ricos en los países capitalistas anglosajones y Francia...	14
E. Dinámica de la participación de los ingresos más altos en las economías emergentes y en los países desarrollados	15
F. Los súper-ricos según patrimonio neto.....	17
III. Elites económicas, origen y desarrollo económico	21
A. ¿Mérito o rentismo?.....	21
B. Elites económicas productivas: empresarios e innovadores.....	22
C. Mercados de “ganadores” (winners take-all markets)	23
D. Elites globales y retornos económicos por contactos políticos	24
E. Elites económicas y desigualdad	24
F. Elites económicas y democracia.....	24
IV. Propuestas para mejorar la distribución del ingreso: regulación de sueldos altos e impuestos	27
A. Propuestas de regulación de los pagos excesivos a los ejecutivos	27
B. Aplicación de impuestos a los ingresos más altos.....	29
IV. Comentarios finales	37
Bibliografía	39

Serie Macroeconomía del desarrollo: números publicados.....	41
--	-----------

Índice de cuadros

CUADRO 1	PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN EL INGRESO COMPARATIVA DE LAS RENTAS MÁS ALTAS, CIRCA 2005.....	13
CUADRO 2	FRANCIA, ESTADOS UNIDOS Y REINO UNIDO: PARTICIPACIÓN EN EL INGRESO DEL 1% SUPERIOR, 1927-2007	14
CUADRO 3	PAÍSES CON UN MAYOR NÚMERO DE BILLONARIOS, 2011.....	18
CUADRO 4	AMÉRICA LATINA: NÚMERO DE BILLONARIOS POR PAÍS, 2011	19
CUADRO 5	VARIAS REGIONES: IMPUESTO SOBRE LA RENTA PERSONAL E IMPUESTO AL INGRESO DE LAS EMPRESAS	32
CUADRO 6	RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO AL PATRIMONIO EN GRUPOS REPRESENTATIVOS DE PAÍSES	33
CUADRO 7	DEPENDENCIA DE LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO AL PATRIMONIO EN AMÉRICA LATINA	34

Índice de gráficos

GRÁFICO 1	EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN EL INGRESO DEL 1% SUPERIOR	16
GRÁFICO 2	AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DEL INGRESO SOBRE LA RENTA PERSONAL, EL IMPUESTO A LAS EMPRESAS Y EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	29

Índice de recuadros

RECUADRO 1	DEFINICIÓN DE LOS RICOS Y SÚPER-RICOS	11
RECUADRO 2	EL COEFICIENTE DE GINI INCLUYENDO A INDIVIDUOS DE RENTAS MUY ALTAS.....	12

Resumen

El presente artículo analiza el concepto de elites desarrollado en la literatura clásica sobre el tema y establece un paralelo entre el enfoque sociológico y económico del tema y examina literatura reciente sobre la alta riqueza y evidencia empírica focalizando en la evolución del 1 por ciento más rico y rankings de billonarios por países en el mundo. Se evalúa también las teorías y los mecanismos a través de los cuales las elites influyen en el desarrollo económico y se analizan temas como la retribución del talento y la innovación, el rol de los contactos sociales y políticos, el afán de lucro (enriquecimiento) y la influencia que ejerce la concentración extrema de la riqueza en los mercados y la sociedad.

El artículo además discute propuestas recientes de regulación de salarios y compensación a los altos ejecutivos de bancos y empresas y el potencial, así como las limitaciones de la tributación a los ricos así como los desafíos económicos y políticos que esta plantea. También se presenta evidencia empírica del cobro de impuestos a las personas de ingresos más altos y la alta dependencia de los impuestos indirectos que presenta el sistema tributario en América.

I. Introducción

Toda sociedad tiene elites cuyos miembros ocupan una posición destacada en la política, el gobierno, el sector financiero, la industria, la cultura, la generación de conocimientos, los deportes y otras áreas. El foco de interés del presente artículo son las elites económicas, es decir, una minoría que concentra un alto porcentaje del ingreso nacional, muy superior a su importancia numérica en la población, y que controla una significativa proporción de la propiedad de los recursos productivos de un país. Tradicionalmente, las elites han sido tema de estudio de la sociología y otras ciencias sociales. Por lo general, los economistas se han mantenido al margen de su análisis, aunque la importancia económica de las elites es innegable. En “defensa” de las elites está la percepción de empresarios en actividades productivas que contribuyan en la generación de ahorros y empleos, la inversión, la innovación y el crecimiento económico.

El argumento que se esgrime para no gravar con más impuestos a las personas con ingresos altos (ricos y súper-ricos) o incluso para reducirlos, como ha ocurrido en muchos países desarrollados y economías emergentes en las últimas décadas es que estos individuos serían el motor del crecimiento económico en las economías de mercado, debido a su aporte a la acumulación de capital y la innovación. De acuerdo a esta lógica, reducir la rentabilidad de estas actividades solo se traduciría en una limitación de su esfuerzo productivo desincentivando la creación de riqueza. El tema es controversial. Por una parte, no es claro de que la obtención de los ingresos más altos solo refleje una legítima retribución por el esfuerzo y el talento desplegados en mercados competitivos. Los contactos políticos, el origen social, el trato favorable en materia tributaria y las regulaciones que benefician a los ricos también contribuyen a la acumulación de grandes fortunas sin una vinculación productiva evidente.

La concentración del ingreso y el patrimonio en una pequeña minoría (elites rentistas) acentúa la desigualdad en la sociedad. Además se generan costos de eficiencia al desperdiciarse los talentos y capacidades productivas de los pobres y excluidos. Por otra parte, la acentuación de la desigualdad da origen a objeciones éticas, malestar social e insatisfacción política en las mayorías no beneficiadas con el status-quo. Un ejemplo de la falta de legitimación social por la tendencia a la concentración del ingreso en Estados Unidos es el llamado hecho por billonarios como Warren Buffet —y otros en Europa— para que personas de muy altas rentas incrementen su contribución tributaria. En contraste, aparentemente ningún billonario latinoamericano comparte *públicamente* esta propuesta de sus pares de economías más desarrolladas.

A partir de los años ochenta, la acentuación de la desigualdad y la polarización económica en los países anglosajones desarrollados y en las economías emergentes, ha tenido lugar en la era neoliberal¹ de globalización y políticas de libre mercado. En contraste, esta tendencia es menos acentuada en los países escandinavos, en Europa continental y en Japón. En América Latina la incidencia de una elevada desigualdad ha sido de carácter estructural, aunque en algunos estudios recientes se presenta evidencia empírica de una cierta disminución de la desigualdad de ingresos laborales en los últimos años (López Calva y Lustig, 2010).

La mayoría de los estudios económicos sobre desigualdad se centran en la evolución estadística del coeficiente de Gini y de indicadores que miden la relación entre los deciles o quintiles superiores e inferiores. Estudios de desigualdad en términos de elites económicas son escasos, debido en parte a la falta de enfoques conceptuales además de la limitada información estadística precisa sobre las franjas de ingresos superiores y los dueños de las mayores fortunas. Al respecto, las encuestas de hogares son solo de utilidad limitada, porque quienes las responden suelen subestimar sistemáticamente, en sus declaraciones a los encuestadores, los ingresos altos y consignan un ingreso inferior al que efectivamente perciben. Los coeficientes de Gini de ingreso suelen tener un sesgo “hacia abajo” por el hecho de basarse en subestimaciones de los ingresos muy altos (véase el recuadro 2).

El presente artículo tiene varios objetivos. En primer lugar, se analiza el concepto de elites desarrollado en la literatura clásica sobre el tema, específicamente en los trabajos de Pareto, Mosca y Wright-Mills, entre otros, y establece un paralelo entre el enfoque sociológico y económico del tema. En segundo término, se analiza literatura reciente sobre la alta riqueza y evidencia empírica reciente disponible sobre la concentración de la riqueza en economías avanzadas y países en desarrollo, a partir de la información contenida en la base de datos basados en declaraciones tributarias compiladas recientemente por la Escuela de Economía de París (*Paris School of Economics*). Además, se presenta información sobre los billonarios en el mundo recopilada por la revista *Forbes*, que incluye datos sobre éstos en América Latina.

En el presente artículo se evalúa también, las teorías y los mecanismos a través de los cuales las elites influyen en el desarrollo económico y se analizan temas tales como la retribución del talento y la innovación, el rol de los contactos sociales y políticos, el afán de lucro (enriquecimiento) y la influencia que ejerce la concentración extrema de la riqueza en los mercados y la sociedad. El artículo además analiza propuestas recientes de regulación de salarios máximos y compensación a los altos ejecutivos de bancos y empresas. El documento analiza también el potencial, así como las limitaciones de la tributación a los ricos así como los desafíos económicos y políticos que esta plantea. También se presenta evidencia empírica del cobro de impuestos a las personas de ingresos más altos y la alta dependencia de los impuestos indirectos que presenta el sistema tributario en América Latina. Por último, se presentan algunos comentarios finales sobre el tema del documento.

¹ Ver Solimano (2012).

II. Las elites económicas y la desigualdad

Hay por lo menos dos corrientes de pensamiento sobre las elites que provienen, respectivamente, de la escuela sociológica y la escuela económica.

A. La escuela sociológica

El interés de la sociología por las elites responde fundamentalmente a su consideración como factor descriptivo importante en el funcionamiento de las sociedades². La relación de las elites con el poder, la sociedad y

² Las dos figuras que más han influido en el análisis de las clases sociales son Karl Marx (1818-1883) y Max Weber (1864-1920). Marx definió las clases sociales en términos de la relación de los miembros de la sociedad con los “modos de producción”, concepto que engloba las relaciones sociales, la tecnología y los patrones de propiedad de los medios de producción (el feudalismo, el capitalismo y el socialismo son tanto sistemas económicos como modos de producción). Las clases sociales desarrollan formas de concepción del mundo (ideologías), en función del lugar que ocupan en la sociedad y en el proceso económico. Marx, que escribió a mediados del siglo XIX, en pleno apogeo de la revolución industrial, se refirió fundamentalmente a dos clases sociales: la burguesía (los capitalistas), propietaria de los medios de producción, que controla la riqueza y estructura las instituciones y el poder político, y el proletariado, que solo es dueño de su fuerza de trabajo y no tiene propiedades. La dinámica del cambio y la transformación social responde al conflicto social y es la propulsora de un cambio radical. Según Marx, el capitalismo provocaría una polarización y una diferenciación social cada vez más marcadas. Max Weber, que escribió a comienzos del siglo XX, compartía la idea marxista de que las clases sociales son importantes y están determinadas en gran medida por la función que desempeñan en la producción y la propiedad de sus medios, pero desarrolló un concepto más complejo, en el que se reconoce la importancia del prestigio, el estatus, la ocupación y la movilidad. Según Weber, la clase social es el principal factor determinante de las “oportunidades vitales”, es decir de la posibilidad de vivir bien, con seguridad, prestigio y en forma placentera, por oposición a una vida llena de dificultades, inseguridad y anónima. El análisis moderno de la estratificación y las clases sociales (Gilbert, 2008) es ecléctico y adopta conceptos de Marx, Weber y otros autores. En los análisis de estos dos temas suelen tomar en consideración múltiples variables para definir las clases sociales: el ingreso, la ocupación, el nivel de educación, el estatus y el prestigio, los valores, la forma de pensar y el estilo de vida. En la mayoría de los casos, estas variables demuestran la existencia de una estrecha correlación empírica entre ellas, por lo que el estudio de quienes ocupan las posiciones más altas en la escala de ingresos y riqueza ofrece valiosa información sobre otras

la configuración de valores e ideas son aspectos esenciales en el estudio de las elites. Los principales representantes de la “escuela italiana” son Vilfredo Pareto (1848-1923), economista y sociólogo, y el cientista político Gaetano Mosca (1858-1941). Pareto formuló la teoría de la circulación de las elites y Mosca estudió la clase política. La “escuela italiana” se caracteriza por la atribución de mérito a las elites, su dinámica y sus interacciones con otras clases sociales. A juicio de Pareto (1920 [1991]), las elites están integradas por personas con cualidades excepcionales. Su concepto de elites se basa en el carácter meritocrático. Pareto concebía la historia como una circulación de elites, sobre todo a nivel nacional³ sin dar mayor importancia a su circulación internacional. En su ensayo *La clase política*, Mosca afirma que la principal fuente de poder de las elites es la superioridad de su organización interna, que le permite ejercer una influencia desproporcionada sobre gran parte de la sociedad a pesar de ser un grupo numéricamente reducido. Sus mayores conocimientos y la mejor organización, según este autor, son los elementos claves que permiten a un grupo social convertirse en elite.

Años más tarde y al otro lado del Atlántico, el sociólogo estadounidense C. Wright-Mills amplía el concepto en su obra *La elite del poder* (1956), para incluir en él a la elite económica, política y militar de los Estados Unidos. Anteriormente, Thorsten Veblen (1857-1929) había centrado su atención en la caracterización de la elite empresarial, y la importancia del consumo simbólico (conspicuo) y la cultura del ocio como manifestaciones de prosperidad y abundancia de las elites económicas en la edad de oro del capitalismo de fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX en América del Norte.

Wright-Mills supone implícitamente que los subcomponentes de la elite del poder (económica, política, militar) tienen un alto grado de cohesión social, en términos de ideas, participación en instituciones, estilo de vida, escuelas y clubes frecuentados por los hijos de sus integrantes. La teoría de las elites de Wright-Mills fue rebatida tanto por la “escuela pluralista” (Dahl, 1967) como por la escuela neo-marxista o ecléctica (Sweezy, 1968; y en cierto modo Gilbert, 2008). La primera de ellas hizo una distinción entre “elite gobernante” y un grupo con potencial de *control político*, pero que no lo ejerce por falta de consenso interno y por su diversidad de intereses. Esta primera línea crítica se mostró escéptica ante la posibilidad de que existiera este nivel de cohesión en las tres elites descritas por Wright-Mills en los Estados Unidos de los años cincuenta y sesenta. Por su parte, “desde la izquierda” en su artículo *Power Elites or Ruling Class* (elites del poder o clase gobernante), Paul Sweezy sostiene que, en último término, las elites militar y política dependen de las elites económicas, y en particular de la clase capitalista, por ser propietarias de la mayor parte del patrimonio productivo de la sociedad, del cual provienen sus ingresos que, en gran medida, financian a las otras elites. Sweezy considera que, en esencia, la clase gobernante es la que posee y controla el patrimonio productivo de un país. Para Sweezy, la distinción entre las elites empresarial, militar y política como entes independientes y autónomos desaparecería a la larga, cuando la elite económica —o, más específicamente, la elite capitalista— se transforma en elite dominante.

Es evidente la complejidad de este importante tema que, a pesar de su relevancia, no ha recibido mayor atención por muchos años. Además de los vínculos entre las sub-elites, se deben considerar los aspectos relacionados con el origen de las elites económicas (herencia, contactos sociales y políticos, recompensa al talento, rentismo, acceso privilegiado a recursos financieros, innovaciones con alto valor comercial), y los mecanismos de conservación y fortalecimiento de las elites en los escalones más altos de la sociedad. En el presente artículo se analizan varios de estos mecanismos y se identifican aspectos del tema que aun no se han estudiado.

dimensiones, aunque esta siempre es incompleta, lo que revela la necesidad de nuevos estudios de las elites económicas basados en múltiples variables.

³ En Solimano y Avanzini (2012, de próxima publicación) se analiza la movilidad internacional de las elites empresariales, políticas y del conocimiento.

B. La escuela económica

Influidos por el predominio de la economía neoclásica, los economistas suelen ser individualistas en materia de metodología y, por lo general, no se ocupan mayormente de las clases sociales y ciertos grupos de alto impacto como las elites, aunque en los últimos años ha empezado a surgir un nuevo interés por el análisis de la clase media (Birdsall y otros, 2010; Easterly, 2003; Solimano, 2009; Bárcena y Serra, 2010). El análisis de la economía y la sociedad en términos de individuos racionales y optimizadores tiene evidentes limitaciones para describir estructuras sociales diferenciadas y complejas. Por otra parte estudios de elites como Solimano y Avanzini, (2012) distinguen tres tipos de elites a) elites de talentos (en la innovación tecnológica y la academia), b) elites empresariales básicamente dedicadas a la creación de riqueza productiva; y c) las elites políticas y ponen acento en la dimensión de movilidad internacional de elites en una época de globalización y creciente interdependencia entre países.

Gran parte de los estudios sobre desigualdad hecho por economistas, que como dijimos raramente incluyen a las elites, se basan en la distribución personal del ingreso y el patrimonio entre individuos y hogares, sin tomar mayormente en cuenta la estructura, las interacciones, las tensiones y los conflictos entre clases sociales o grupos que aspiran a aumentar, (o por lo menos conservar), su participación en el ingreso nacional y la posición que ocupan en la escala social. El análisis económico de la desigualdad, predominantemente empírico, se ha centrado en la medición de la curva de Lorenz, el coeficiente de Gini, el índice de Atkinson, el índice de Theil y los índices de distribución y de polarización de Pareto. Para complementar estos análisis convendría examinar cualitativamente los patrones de comportamiento y las interacciones entre las clases y grupos sociales y las elites, tomando en cuenta el contexto histórico, político e institucional en el que se genera y se reproduce la desigualdad. La importancia que se comienza a dar al estudio de los grupos de altos ingresos es una tendencia inicial alentadora a ser complementado con estudios sobre aspectos más amplios de la desigualdad que no solo se centren en medidas de ingreso, sino que incluyan variables como la riqueza, el poder y los valores que buscan legitimar la desigualdad y el poder de las elites.

RECUADRO 1 DEFINICIÓN DE LOS RICOS Y SÚPER-RICOS

Hay varias definiciones estadísticas de los ricos y súper-ricos, basadas en medidas del ingreso (flujo), del patrimonio (acervo) o de ambos. También se puede distinguir entre definiciones absolutas y relativas. Las definiciones basadas en la línea de afluencia y los umbrales de riqueza son absolutas, en tanto que las basadas en los deciles o percentiles superiores son definiciones relativas.

Línea de afluencia. Empleando un método similar al utilizado para establecer la línea de pobreza, que corresponde al tramo inferior de ingresos, se puede identificar el tramo superior y determinar la proporción de individuos que pueden definirse, genéricamente como "ricos", a partir de una línea de afluencia (ingreso) (Sen, 1988). Quienes se ubican por sobre la línea de afluencia pueden considerarse como "ricos" y, al igual que en el caso de la línea de pobreza, se pueden emplear simplemente criterios numéricos o cuantitativos para medir la proporción de ricos en una sociedad.

Umbrales de riqueza. Según la definición del experto en desigualdad de la Universidad de Oxford, Sir Anthony Atkinson (Atkinson, 2006), se puede definir a los ricos como las personas cuyo patrimonio equivale a 30 veces el ingreso medio per cápita, de un país. El múltiplo elegido se basa en una tasa de retorno del 3,5 por ciento anual (rendimiento de los activos de largo plazo), dado que ese nivel generaría intereses iguales al ingreso medio per cápita. En efecto, dicho nivel de patrimonio permitiría a una persona vivir de los intereses (retorno) devengados por su patrimonio y tener un nivel estándar (o promedio) de vida. Por cierto, este límite es similar al aplicado por las empresas comerciales de gestión de activos como Cap Gemini, que consideran ricos a quienes tienen un patrimonio líquido de un millón de dólares (se excluye de esta definición las casas y otros bienes raíces de su propiedad). Atkinson (2006) considera como "súper-ricos" (multimillonarios) a quienes tienen un patrimonio equivalente a 30 x 30 veces el ingreso medio, es decir aquellos que pueden vivir de los "intereses de los intereses". A su vez los "mega-ricos" o billonarios serían quienes tienen un patrimonio equivalente a 30 x 30 x 30 veces el ingreso medio per cápita. Las personas clasificadas en esta última categoría de Atkinson corresponden aproximadamente a los billonarios incluidos en la lista de la revista Forbes, que presentaremos más adelante.

Deciles, vintiles o percentiles superiores. Esta es una definición relativa de los ricos. Conforme a ciertos criterios empíricos, los ricos serían el sector de la población ubicado en el tramo superior de la distribución del ingreso, es decir en el 10 y el 5 por ciento superior, en tanto que los pertenecientes al 1 o al 0,1 por ciento podrían caracterizarse como "súper-ricos".

RECUADRO 2 EL COEFICIENTE DE GINI INCLUYENDO A INDIVIDUOS DE RENTAS MUY ALTAS

Los individuos de ingresos muy altos son un grupo numéricamente muy reducido (insignificante en términos estadísticos), como porcentaje de la población, pero cuya participación en el ingreso nacional si es significativa, especialmente en los países con alta desigualdad de ingresos.

A esto se suma el hecho, ya mencionado, de que en las encuestas de hogares se suele subestimar considerablemente la proporción de ingresos más altos. El coeficiente de Gini, medida estándar y ampliamente utilizada de la desigualdad, tiene la propiedad de ser muy "insensible" a las variaciones que se producen en los extremos de la distribución del ingreso, aunque es más vulnerable a las variaciones en los rasgos medios de esta. Atkinson (2007) desarrolló una fórmula matemática que toma en cuenta la proporción de los individuos con ingresos más altos, a los que considera numéricamente infinitesimales. Si el parámetro S se define como la participación en el ingreso de los individuos con más altos ingresos (por ejemplo, el 1 por ciento superior) y G^* como el Gini del resto de la población (por ejemplo, el 99 por ciento inferior), se puede demostrar que el Gini total "real" o corregido es igual a $G^*(1 - S) + S$. Alvaredo (2010) mediante la aplicación de la fórmula de Atkinson y usando datos de Argentina y los Estados Unidos, demuestra que el aumento del coeficiente de Gini en estos dos países en las últimas décadas puede atribuirse en gran medida al incremento de la participación en el ingreso de los individuos de rentas más altas. Esto confirma la importancia de los ingresos más altos en una medición adecuada del coeficiente de Gini. Por lo tanto, a nivel empírico los coeficientes de Gini calculados con datos de las encuestas de hogares, que tienden a ignorar sistemáticamente los ingresos superiores, presentan una visión distorsionada de la verdadera evolución de la desigualdad en los países. El coeficiente de Gini *corregido* podría ser superior en varios puntos al coeficiente estándar (sin la corrección mencionada en este recuadro) cuando la concentración del ingreso en los niveles más altos es alta.

C. Estudios empíricos recientes sobre la participación en el ingreso de las rentas más altas

En la Escuela de Economía de París (EEP) se está realizando un importante estudio sobre la participación de los ingresos más altos en el ingreso nacional de un conjunto de países desarrollados y en desarrollo (Atkinson, Piketty y Saez, 2011). Como parte de este esfuerzo se analizan el nivel y la evolución de la participación en el ingreso (antes del pago de impuestos) del 10, el 5, el 1 y el 0,1 por ciento superiores, utilizando datos de series de tiempo de un conjunto integrado por un número de economías avanzadas (pertenecientes a la OCDE) y de países en desarrollo y economías emergentes.

Hasta ahora, el único país de América Latina considerado en el proyecto de la EEP es Argentina, pero, según se informa, se están preparando los datos para Chile, Brasil, Colombia y Uruguay. La participación de los ingresos más altos ofrece una medida de la concentración en los niveles superiores de distribución del ingreso que complementa las medidas estándares de desigualdad. Una novedad de este proyecto es el uso de datos sobre ingresos provenientes de declaraciones de impuestos dados a conocer por las autoridades tributarias de distintos países. Generalmente, la recopilación de información tributaria no es una tarea fácil y los servicios de impuestos internos de América Latina muestran una cierta resistencia a compartir esta información con investigadores. El uso de datos tributarios puede considerarse un adelanto, por el hecho de aportar información más precisa sobre los ingresos más altos, por sobre el uso de las encuestas de hogares basadas en declaraciones a un encuestador. No obstante, debido a la práctica de la evasión tributaria y la elusión fiscal el método de las declaraciones tributarias tampoco está exento, de problemas.

En Atkinson, Piketty y Saez (2011) se presenta una síntesis detallada de las principales conclusiones del estudio de la Escuela de Economía de París. A continuación, se enumeran algunos de los resultados más destacados de este estudio:

- a) La investigación demuestra que parte importante de la concentración del ingreso en distintos países y a lo largo del tiempo no se produce tanto en el 10 o el 5 por ciento superior, sino en el percentil superior o en el 0,1 por ciento superior.
- b) En la primera mitad del siglo XX, los países anglosajones más desarrollados mostraron una tendencia a la reducción de la participación de los ingresos más altos en la renta nacional. Esta participación presentó, ciertamente, altibajos en las tres primeras décadas del siglo, después de lo

- cual se produjo una estabilización de esta participación que se prolongó hasta los años setenta, período en el que aumentó notablemente en los Estados Unidos y también en el Reino Unido.
- c) En contraste, varios países de Europa continental (Alemania, Francia, los Países Bajos y Suiza) además de Japón evitaron un incremento en la participación de los ingresos más altos que ha caracterizado a los últimos treinta años (período neoliberal).
- d) En algunas economías emergentes de gran tamaño, como China y la India, que aplicaron políticas de mercado y de liberalización económica, también se acentuó la concentración del ingreso en los niveles superiores (aumento de la participación de las rentas más altas) pero en el caso de China a niveles aun moderados al ser un país que partió sus reformas pro-mercado de niveles de alto igualitarismo. En los últimos años se ha observado una tendencia similar de mayor desigualdad en Argentina y en países del sur de Europa como España y Portugal.
- e) Se observan importantes diferencias entre países en lo que respecta a la participación del 0,1 y el 1 por ciento y los siguientes cuatro deciles más altos. Alrededor del año 2005, Argentina, el Canadá, los Estados Unidos, el Reino Unido y Singapur integraban el grupo de países en los que el 1 por ciento más rico (ingresos más altos) tenía una participación superior al 12 por ciento (Atkinson, Piketty y Saez (2011) (véase el cuadro 1). Por otra parte, Australia, China, España, Finlandia, Francia, la India, Italia, Japón, Nueva Zelanda, los Países Bajos, Portugal, Suecia y Suiza integraban el grupo en los que la participación del 1 por ciento más rico fluctuaba entre el 5 y el 10 por ciento.
- f) Según datos recopilados en el estudio de la Escuela de Economía de París y de otras fuentes, parte importante del aumento observado de la desigualdad del ingreso obedece al explosivo aumento de los sueldos de los altos ejecutivos y los gerentes generales de empresas y bancos desde comienzos de los años ochenta. Este aumento es atribuible además de un mayor nivel salarial a esquemas como opciones de compra de acciones ofrecidas (*stock options*), generosos bonos por desempeño otorgados a los ejecutivos de más alto nivel y a esquemas de participación en las ganancias, entre otros mecanismos. Esto ha dado origen a una diferencia cada vez más acentuada entre el sueldo promedio de los gerentes generales, los empleados de nivel intermedio y los trabajadores menos calificados. Esta tendencia es particularmente notoria en los Estados Unidos y el Reino Unido (Irwin, 2008).

CUADRO 1
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN EL INGRESO COMPARATIVA
DE LAS RENTAS MÁS ALTAS, CIRCA 2005

País	0,1% superior	1% superior	Siguiente 4%	5% superior
Argentina	7,02	16,75	--	--
Irlanda	--	10,30	--	--
Países Bajos	1,08	5,38	11,79 (1999)	17,08
India	3,64	8,95	--	--
Alemania	4,40	11,10	13,1 (1998)	24,20
Reino Unido	5,19	14,26	14,50	28,70
Australia	2,68	8,79	11,2 (2002)	20,00
Estados Unidos	7,70	17,42	15,20	32,60
Canadá	5,23	13,56	15,4 (2000)	29,00
Singapur	4,29	13,28	14,60	27,90
Nueva Zelanda	2,51	8,76	12,70	21,50

(continúa)

Cuadro 1 (conclusión)

País	0,1% superior	1% superior	Siguiente 4%	5% superior
Suiza	2,67	7,76	11,5 (1955)	19,30
Francia	2,48	8,73	13,00	21,70
Noruega	5,59	11,82	11,30	23,10
Japón	2,40	9,20	16,10	25,30
Finlandia	2,65	7,08	9,5 (2004)	16,10
Suecia	1,91	6,28	11,10	17,40
España	2,62	8,79	13,40	22,20
Portugal	2,26	9,13	15,4 (2003)	24,50
Italia	2,55	9,03	12,3 (2004)	21,30
China	1,20	5,87	11,9 (2003)	17,80

Fuente: Tanzi (2011), adaptado de cuadros de Atkinson y otros (2011).

D. Evolución divergente de la participación de los ingresos de los ricos en los países capitalistas anglosajones y Francia

Desde fines de la década de 1920 hasta las dos primeras décadas del siglo XXI se observa una dinámica diferente de las participaciones de los ingresos más altos en tres economías capitalistas muy importantes: Estados Unidos, Francia y el Reino Unido (véase el cuadro 2).

Históricamente, entre mediados y fines de los años veinte, antes del estallido de la crisis financiera en 1929, la participación de los ingresos de los ricos alcanzó un nivel sin precedentes, que fue superior en los países anglosajones (Estados Unidos y el Reino Unido) que en Francia, y mucho más alto en los Estados Unidos (24 por ciento) que en todos los demás. Posteriormente, la participación empieza a disminuir en forma sostenida después de la depresión de los años treinta, la segunda guerra mundial y las décadas de “prosperidad compartida” (*shared prosperity*) que se extienden desde fines de los años cuarenta a comienzos de los setenta. Esta tendencia comienza a revertirse en Estados Unidos y el Reino Unido con posterioridad a la revolución neoliberal impulsada por el Margaret Thatcher en el Reino Unido, y por Ronald Reagan en los Estados Unidos. Esta tendencia a la concentración de la distribución de la renta no se mitiga durante el gobierno demócrata de Clinton (dos periodos) en los Estados Unidos ni en los gobiernos laboristas de Tony Blair y Gordon Brown en el Reino Unido. En cambio, desde los años cuarenta Francia ha evitado, bajo distintos gobiernos, tanto de orientación socialista como conservadora, el aumento de la participación en el ingreso nacional del percentil más alto, participación que se ha mantenido estable en torno al 8 por ciento por al menos seis décadas. En el 2007 la participación del uno n por ciento más rico superaba el 20 por ciento del ingreso en los Estados Unidos y era de casi un 15 por ciento en el Reino Unido. Es evidente que diferentes variantes del capitalismo pueden mostrar patrones muy distintos de concentración de la renta de los ingresos más altos.

CUADRO 2
FRANCIA, ESTADOS UNIDOS Y REINO UNIDO: PARTICIPACIÓN
EN EL INGRESO DEL 1% SUPERIOR, 1927-2007

(En porcentajes)

Año	Estados Unidos	Francia	Reino Unido
1927	24	15	18
1937	18	13	15
1942	10	8	12

(continúa)

Cuadro 2 (conclusión)

Año	Estados Unidos	Francia	Reino Unido
1972	8	8	7
1982	12	7	8
1992	14	8	9
2002	17	8	12
2007	23	8	14

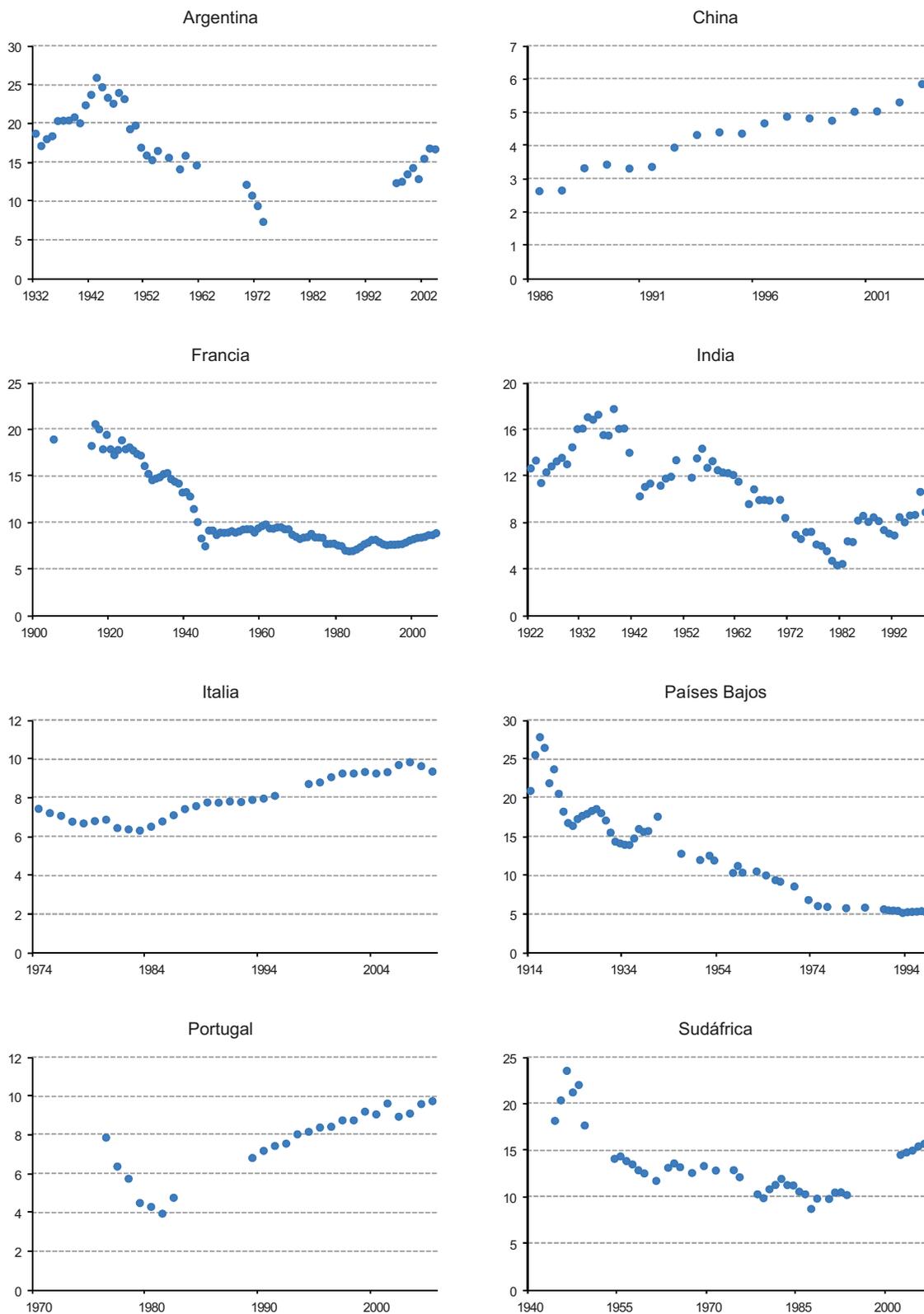
Fuente: Atkinson y otros (2011).

E. Dinámica de la participación de los ingresos más altos en las economías emergentes y en los países desarrollados

En el gráfico 1 (varios paneles) que se presentan a continuación se ilustra la dinámica de la participación en el ingreso del 1 por ciento superior en países capitalistas avanzados y economías emergentes, incluida Argentina, que como indicamos es el único país de América Latina que hasta ahora dispone de datos de ingresos comparables (aunque incompletos) provenientes de fuentes de recaudación tributaria. La diversidad entre países que presenta la participación de los ingresos más altos es evidente. Como se comentó anteriormente, la estabilización de la participación de la renta de los ricos en Francia a partir de la década de 1940 contrasta marcadamente con el sostenido aumento observado a partir de los años ochenta, no solo en los Estados Unidos sino también en Suecia, aunque en este último a un nivel bastante más moderado (inferior al 10 por ciento). La diversidad entre naciones de estas participaciones de los ricos es amplia. Incluso se observa que los Países Bajos presentan una sostenida disminución de la participación del 1 por ciento superior a partir de los años cuarenta, la que se ha ubicado en torno al 5 por ciento desde fines de la década de 1970.

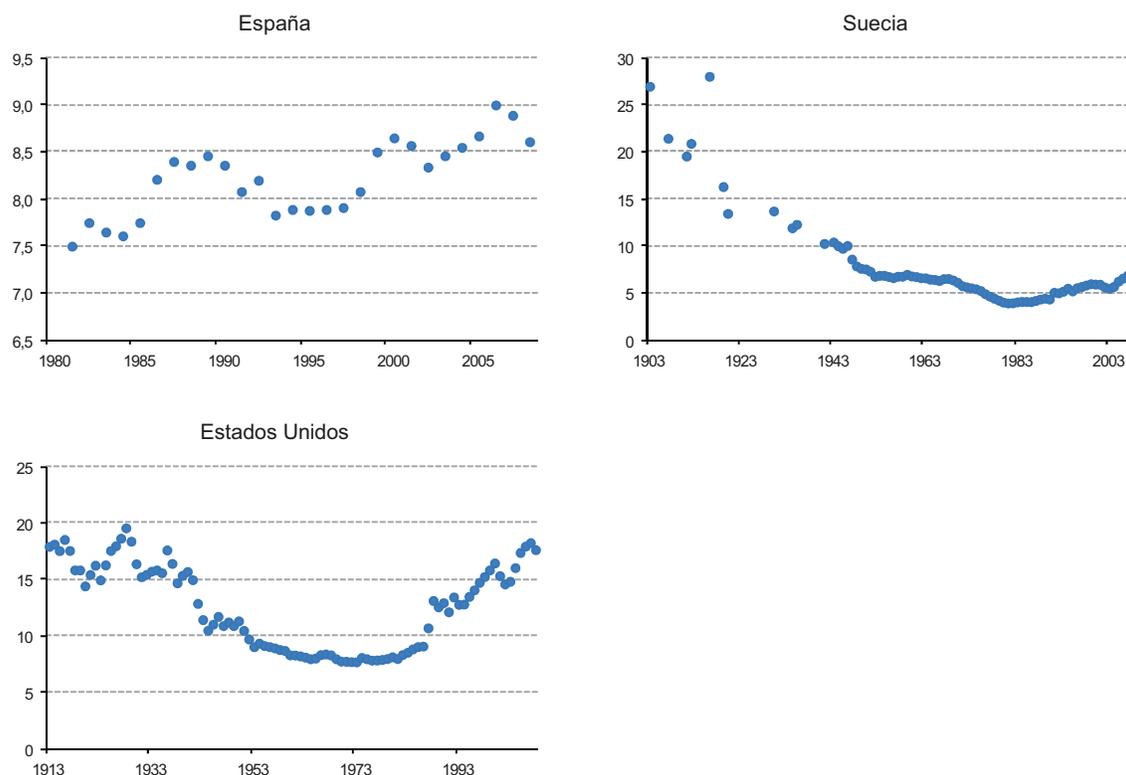
En el mundo en desarrollo, se observa un constante aumento de la participación del 1 por ciento superior en Argentina, China, la India y Sudáfrica a partir de los años ochenta y noventa. La información sobre los ingresos más altos en **Argentina** es discontinua, puesto que no se dispone de datos pertinentes para el período comprendido entre mediados de los años setenta y fines de los noventa, por lo que los datos sobre este país deben considerarse con cautela. En **China** el incremento de la participación del 1 por ciento superior, partiendo desde un nivel muy bajo (2 por ciento) en 1986 a cerca del 6 por ciento en 2004, pone en evidencia una espectacular triplicación de la participación de los ingresos más altos en los cerca de 30 años de aplicación de políticas de mercado con posterioridad al fallecimiento de Mao Tse-Tung. Sin embargo, este incremento todavía se mantiene a niveles ciertamente reducidos en términos internacionales. En la **India** la participación de los ingresos más altos se duplica en dos décadas, subiendo desde menos del 5 por ciento (alrededor de 1980) a cerca del 10 por ciento en el 2000. Esta tendencia coincide con la adopción de políticas de liberalización del mercado y privatización. Pese a que Sudáfrica también presenta lagunas de información, en la primera década del presente siglo se hace evidente la tendencia al aumento de la participación del 1 por ciento superior. Por último, en España, Italia y Portugal se observa un incremento de la participación del percentil superior de ingresos a partir de los años ochenta, que fluctúa entre el 5 y el 10 por ciento.

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN EL INGRESO DEL 1% SUPERIOR



(continúa)

Gráfico 1 (conclusión)



Fuente: Base de datos de la Escuela de Economía de París.

F. Los súper-ricos según patrimonio neto

Mientras el análisis anterior se centra en la evolución de la participación de los ingresos más altos (flujos), correspondientes al 1 por ciento superior, en esta sección se analiza la desigualdad en términos de riqueza (acervo o *stock*). Como norma, la distribución de la riqueza suele ser *más* concentrada que la distribución del ingreso. En Solimano (2009) se presentan, para una muestra de 130 países, datos sobre riqueza e ingreso presentados en términos de curvas de Lorenz. Lamentablemente, no se dispone de datos, ya sea del proyecto de la Escuela de Economía de París o de otras fuentes, sobre la participación de los *patrimonios* (riqueza) más altos (uno por ciento más rico) en el mismo grupo de países y para los mismos períodos anuales que están los datos de participación de ingresos.

Como se indica en el recuadro 1, la definición de individuos con un alto patrimonio neto (activos menos pasivos) depende de los umbrales utilizados para distinguir a los ricos, los súper-ricos y los megaricos (billonarios). Los umbrales aplicados por las empresas de gestión de activos pueden ser 1 millón, 10 millones, 30 millones o mil millones de dólares. Como es de esperar el número de integrantes de cada cohorte se va reduciendo a medida que aumenta el umbral de definición de los ricos. Por ejemplo, la empresa asesora *Wealth X*, con sede en Singapur, define a quienes tienen un patrimonio neto de por lo menos 30 millones de dólares como “personas con un súper-patrimonio neto” (*ultra net-worth individual*) (Tanzi, 2011). Según esta medición hay unas 63.000 personas pertenecientes a esta categoría en América del Norte, 54.325 en Europa y 45.525 en Asia y el Pacífico en la actualidad.

La revista norteamericana *Forbes* viene recopilando información sobre las personas con un patrimonio neto superior a mil millones de dólares (umbral para definir a los billonarios según la

convención anglosajona) desde hace más de 25 años. Este grupo de billonarios de *Forbes* es una pequeña elite propietaria de una riqueza financiera y productiva desproporcionada en la economía mundial. En una primera etapa, la revista *Forbes* focalizó su interés en los billonarios provenientes de los Estados Unidos, para posteriormente ampliar sus estudios a otros países de todos los continentes. Según la publicación, en 2011 había 1.210 billonarios en todo el mundo, que sumaban un patrimonio de 4,5 trillones de dólares. Es interesante observar que un latinoamericano, el mexicano Carlos Slim, encabeza la lista de billonarios de la revista *Forbes* con una fortuna superior a los estadounidenses Bill Gates y Warren Buffet. En contraste con el gigantesco patrimonio de los 1.210 billonarios incluidos en la lista de esta revista, hay más de dos mil millones de personas que viven (o sobre-viven) con menos de dos dólares diarios, lo que revela las extremas disparidades existentes en la economía mundial. Los billonarios han hecho su fortuna en sectores tales como la tecnología de la información y las comunicaciones, el sector petrolero, la banca y las finanzas, el sector inmobiliario y la industria del espectáculo, entre otros. El patrimonio neto de los billonarios está integrado por activos físicos y financieros, bienes raíces y objetos de arte valiosos. El capital humano no se incluye como medida de riqueza.

En el cuadro 3 se presentan los 10 países con un mayor número de billonarios, de un total de 54 incluidos en la lista publicada por *Forbes* en marzo de 2011. La lista está encabezada por los Estados Unidos, con 412 billonarios; le siguen China con 115, la Federación de Rusia con 101 y la India con 55. El mayor número de billonarios per cápita (ajustando por el tamaño de la población) se encuentra en los Estados Unidos, en tanto que la Federación de Rusia ocupa el segundo lugar. Curiosamente, tres de los cinco países que encabezan la lista son economías emergentes. Además, los BRIC (Brasil, la Federación de Rusia, la India y China) se encuentran entre los diez primeros países con el mayor número de billonarios del mundo, lo que indica que la existencia de grandes fortunas ya no es fenómeno exclusivo de los países ricos de la OCDE.

CUADRO 3
PAÍSES CON UN MAYOR NÚMERO DE BILLONARIOS, 2011

Lugar	País/Región	Número de billonarios	Participación en el total mundial (%)	Billonarios por cada 10 millones de habitantes	Porcentaje de la población mundial (%)
	Total mundial	1210	100	1,7	100
1	Estados Unidos	412	34	13,2	4,47
2	China	115	10,6	0,9	19,26
3	Rusia	101	8,3	7,1	2,04
4	India	55	4,5	0,5	17,3
5	Alemania	52	4,3	6,4	1,17
6	Turquía	38	3,1	5,2	1,07
7	Hong Kong	36	3	51	0,1
8	Reino Unido	33	2,7	5,3	0,89
9	Brasil	30	2,5	1,6	2,75
10	Japón	26	2,1	2	1,83

Fuente: Revista Forbes [en línea]: <http://www.forbes.com/magazines/> y Wikipedia.

En América Latina, el Brasil encabeza la lista de países con mayor número de billonarios (30), seguido de México (11). Chile es el país con más billonarios en relación con la población (billonarios per cápita).

CUADRO 4
AMÉRICA LATINA: NÚMERO DE BILLONARIOS POR PAÍS, 2011

Lugar	Lugar per cápita	País	Número de billonarios	Billonarios por cada 10 millones de habitantes
1	2	Brasil	30	1,6
2	3	México	11	1
3	1	Chile	4	2,4
4	5	Argentina	2	0,5
4	4	Venezuela (República Bolivariana de)	2	0,7
4	6	Colombia	2	0,4
Total			51	

Fuente: Revista Forbes [en línea]:<http://www.forbes.com/magazines/>.

III. Elites económicas, origen y desarrollo económico

En esta sección nos ocuparemos de: i) el origen y la legitimidad de los ingresos y los patrimonios más altos, ii) su contribución al proceso de desarrollo económico y iii) sus efectos sobre la desigualdad y el carácter de la democracia. Este tipo de análisis reviste particular importancia para justificar medidas tributarias y de regulación de salarios y de altos ejecutivos destinadas a reducir la desigualdad.

A. ¿Mérito o rentismo?

Una pregunta fundamental, pero difícil de responder, es la siguiente: ¿los ingresos más altos y las grandes fortunas que se observan en una sociedad capitalista podrían interpretarse como la recompensa del mercado a determinadas personas por su creatividad, su esfuerzo, su capacidad de innovación y sus niveles de educación que los lleva a hacer aportes de valor muy superiores al resto de la población? De ser este el caso, se podría decir que las diferencias de riqueza entre individuos responden principalmente a diferencias de talento, mérito y esfuerzo bajo una equitativa distribución entre la población de las oportunidades de éxito económico. Aparte de que las personas enfrentan diferencias en oportunidades que pueden ser decisivas para el nivel de recompensas que reciben, es evidente que la acumulación de riquezas no responde solamente a un proceso transparente de retribución del esfuerzo y el talento por parte de mercados atomísticos e impersonales. En la distribución de ingresos y premios en la sociedad también influyen factores como el origen social, los contactos políticos, la obtención de rentas y otras características no competitivas.

En la descripción del capitalismo que ofrece Milton Friedman en su libro *Capitalismo y Libertad* el autor destaca que los mercados son generalmente eficientes en la asignación de recompensas a los individuos más talentosos, a los que trabajan y se esfuerzan más y a los que están dispuestos a asumir mayores riesgos. A su juicio, estas personas merecen, por lógica, sueldos y retornos más altos que quienes se dedican a actividades más rutinarias y que contribuyen en menor medida a la generación de valor agregado. Se suele citar a innovadores legendarios como Bill Gates y Steve Jobs para ilustrar la magia del capitalismo, que es capaz de premiar a quienes tienen ideas innovadoras, brillantes y desarrollan una visión audaz de los negocios (además de tal vez ser implacables con sus competidores). Es cierto que existen casos como los descritos y son muy valorables pero en realidad se trata más bien de casos relativamente poco comunes. La clave es si todos tienen iguales oportunidades para desarrollar su talento y si el sistema premia adecuadamente este talento (Solimano, 2008).

Según una visión quizás más realista del capitalismo, muchas personas de alto patrimonio e ingresos, han podido acumular grandes fortunas por factores alejados de esta descripción de mercados competitivos. Estos pueden ser de variada naturaleza. El hecho de pertenecer a familias con los contactos sociales o políticos adecuados abre las puertas a oportunidades económicas que no todos disponen. En décadas recientes las personas que tuvieron un acceso privilegiado a privatizaciones se enriquecieron mucho. Aquellos con acceso a créditos subsidiados y regalías especiales también han podido formar fortunas. También están las riquezas acumuladas en actividades ilegales como la corrupción, el tráfico de drogas y el crimen organizado. La retribución económica por tener buenos contactos políticos y sociales puede ser muy alta y está recibiendo creciente atención en las discusiones sobre el aumento de la desigualdad en Estados Unidos. El economista Jeffrey Sachs en su reciente libro *The Price of Civilization (2011)* presenta un interesante análisis de la influencia de la plutocracia y los intereses especiales en la acentuación de la desigualdad económica; además destaca las distorsiones que introduce en el funcionamiento normal del sistema político de los Estados Unidos en décadas recientes. Un análisis similar realiza Joseph Stiglitz en *The Price of Inequality (2012)* en que se postula que a consecuencia de la alta desigualdad y de la concentración de la riqueza y el ingreso en el uno por ciento más rico Estados Unidos estaría pasando de ser un país de oportunidades (meritocrático) a ser dominado por un capitalismo rentista de elites.

B. Elites económicas productivas: empresarios e innovadores

La actividad empresarial⁴ es considerada como un motor del desarrollo económico. A su vez los empresarios son considerados como un componente de las elites económicas productivas. El empresario es un individuo con un talento especial para combinar capital y mano de obra en la producción, como también para identificar nuevas oportunidades y perspectivas de ganancia⁵. Schumpeter estima que la función fundamental del empresario es la innovación, es decir, la introducción de nuevos bienes y nuevas líneas de producción en un proceso de “creación destructiva”, en el que nuevas tecnologías y nuevos métodos de producción sustituyen a los antiguos. Según el pensamiento Schumpeteriano, una economía “en desarrollo” es aquella que pasa de un flujo circular a otro superior impulsada por las innovaciones. En contraste, una economía puede crecer pero no necesariamente desarrollarse si se mantiene en el mismo flujo circular (estacionario), utilizando las mismas tecnologías y formas de organización⁶.

El economista británico John Maynard Keynes, a diferencia de Joseph Schumpeter, no consideraba que el emprendedor fuera el “héroe del capitalismo”. Keynes, al igual que Frank Knight⁷,

⁴ Entrepreneur (emprendedor) es una palabra francesa utilizada por primera vez por Richard Cotillon en el siglo XVIII. En el siglo XIX, John Stuart Mill y Jean Baptiste Say, influenciados por Cotillon, describieron más en detalle la función del emprendedor como un creador de nuevas actividades comerciales, capaz de asumir riesgos y controlar el proceso productivo (véase Solimano, 2011).

⁵ Schumpeter 1934 [1989].

⁶ Cabe recordar que el título de la obra clásica de Schumpeter, publicada originalmente en 1911 y en inglés en 1934, se llama la Teoría del desarrollo económico.

⁷ Frank Knight es otro teórico del siglo XX que analizó la función del emprendedor, aunque no lo definió en el contexto de las elites. Knight hizo hincapié en la función de organización de la producción que desempeñan los emprendedores y los gerentes de empresas en un contexto de “incertidumbre”, cuando no se conoce la productividad efectiva de los trabajadores y no se pueden atribuir

reconocía los efectos de la incertidumbre intrínseca, describe al inversionista-capitalista del mundo real como más cercano a un “jugador de casinos” que a un puritano emprendedor, que prefiere postergar la gratificación (sacrificio del consumo) para acumular capital. Keynes acuñó la expresión “espíritu animal” (*animal spirits*) para referirse al comportamiento humano no inspirado por valores superiores ni por un cálculo racional de los costos y beneficios monetarios, sino por otros factores⁸. El siguiente extracto de la *Teoría general del empleo, el interés y el dinero* (1936) de Keynes es un buen ejemplo de su imagen del papel que desempeña el inversionista en el capitalismo:

“Aun haciendo a un lado la inestabilidad debida a la especulación, hay otra inestabilidad que resulta de las características de la naturaleza humana: que gran parte de nuestras actividades positivas dependen más del optimismo espontáneo que de una expectativa matemática, ya sea moral, hedonista o económica. Quizá la mayor parte de nuestras decisiones de hacer algo positivo, cuyas consecuencias completas se observarán en muchos días por venir, solo pueden considerarse como el resultado de los espíritus animales —de un resorte espontáneo que impulsa a la acción por sobre la inactividad y la quietud, y no como consecuencia de un promedio ponderado de los beneficios cuantitativos multiplicados por las probabilidades cuantitativas”.

En el mismo texto Keynes sostiene que si el espíritu animal se atenúa y las dudas superan al optimismo espontáneo, dejándonos a merced de simples expectativas matemáticas, las empresas decaen y eventualmente mueren.

Como se puede observar, el tema de la naturaleza del empresario es objeto de variadas opiniones. El invertir y asumir riesgos supone arriesgarse a cambio de la posibilidad de obtener utilidades futuras, pero no todos tienen las mismas oportunidades y predisposición de invertir y obtener ganancias. Los individuos más educados, con mayor capacidad para asumir riesgos y con mejores contactos (una elite?) tienen muchas más posibilidades de que les vaya bien (o mal) que aquellas personas menos educadas y con actitudes y capacidades menos proclives a tomar riesgos.

C. Mercados de “ganadores” (*winners take-all markets*)

Como se indicó al comienzo las personas de alto talento son generalmente parte de una elite. Una de las características reconocidas de los mercados de talentos es la existencia de retornos *crecientes* a las capacidades individuales. El concepto se refiere a que diferencias relativamente menores en términos de capacidades y talentos entre personas pueden traducirse en grandes diferencias en cuanto a las remuneraciones y recompensas que reciben. Esta es la esencia de la teoría de los mercados de ganadores (*winners-take-all markets*) en que los individuos más avanzados y exitosos desplazan a sus competidores en las artes, los deportes, la industria del entretenimiento y otras actividades basadas en la aplicación de talentos. Un ejemplo es que el premio en los torneos internacionales de tenis del campeón tiende a ser varias veces superior que el premio que reciben los tenistas que ocupan el segundo y tercer lugar en el torneo. Sin embargo, estos jugadores pueden ser solo marginalmente menos talentosos que el campeón, que recibe el premio (remuneración) más alto (además de los contratos publicitarios más lucrativos).

En su libro sobre el tema (*The Winners-take-all Society*), Frank y Cook (1995) sostienen que el interés que despierta la posibilidad de percibir ingresos muy altos en “mercados de ganadores” atrae una proporción excesiva desde un punto de vista de eficiencia a esas actividades, en comparación con lo que sería óptimo para la sociedad si se conocieran con anticipación las verdaderas posibilidades de recibir el primer premio. Esta faceta es muy importante también en los mercados financieros, en los que la

probabilidades confiables a contingencias relevantes en el proceso productivo. A juicio de este autor, las utilidades son la remuneración por la disposición a asumir riesgos, concepto que se diferencia de la rentabilidad del capital invertido en una empresa. En algunas interpretaciones de la obra de Knight también se señala que los emprendedores deben tener derechos de propiedad residuales, en calidad de dueños, para ejercer su función especializada de ejercicio de la “capacidad de juicio” y el sentido común y la intuición para tomar decisiones productivas en un mundo dominado por la incertidumbre (Langlois y Cosgel, 1993).

⁸ Véase el libro *Animal Spirits* de George Akerloff y Robert Schiller, en el que se presenta un análisis moderno del tema.

expectativa de ganar sueldos muy altos, de tener opción preferencial para la compra de acciones y de recibir generosas bonificaciones por hacer buenos negocios conduce a una excesiva concentración del talento en este campo. No hay duda que lo anterior contribuyó a la crisis financiera de 2008-2009 en Estados Unidos y Europa, por citar un ejemplo reciente (Solimano, 2012 a). De hecho, muchos de los que figuran en la lista de billonarios de la revista *Forbes* trabajan en la banca comercial y en bancos de inversiones o se dedican al manejo de fondos de cobertura (*hedge funds*), ámbito en el que muchas “innovaciones financieras”, privadamente muy rentables, pueden ser desestabilizantes desde el punto de vista macro-social. En este caso, las elevadas remuneraciones de expertos y ejecutivos financieros no reflejan necesariamente una contribución positiva a la creación de auténtico valor económico. En cambio, hay actividades con un alto valor social pero cuyo desempeño va acompañado de una remuneración relativamente modesta. Este es el caso de los profesores, funcionarios públicos, médicos y otros que trabajan en la provisión de servicios sociales como educación, salud, asistencia a los pobres. En estas condiciones, estas actividades no atraen a un número adecuado de personas muy talentosas que prefieren irse a desarrollar actividades de alto retorno monetario en las finanzas o el comercio.

D. Elites globales y retornos económicos por contactos políticos

La globalización beneficia a la elite económica internacional por el hecho de ampliar el tamaño del mercado, la escala de producción, el acceso a contactos, a las tecnologías más avanzadas, entre otros factores. La aparición de billonarios en China, la Federación de Rusia, la India y América Latina a partir de los años noventa muestra que las oportunidades de acumulación de riqueza se han extendido a las economías emergentes, los países en desarrollo y los antiguos países socialistas que se han abierto a los mercados internacionales. Sin embargo, la rapidez con que algunas personas amasaron grandes fortunas en el proceso de globalización permite pensar que, además de talento empresarial, se vieron favorecidas por contar con buenos contactos políticos en situaciones de crucial importancia como los procesos de privatización y liberalización económica. El hecho de recibir “una mano” de conocidos en los gobiernos, se expresó, muchas veces, en la obtención de permisos para manejar monopolios, subsidios especiales, protección arancelaria o créditos subsidiados, sin duda ha sido una gran ayuda para los que aspiran a formar parte del exclusivo círculo de los “multimillonarios”. En particular, la privatización de empresas estatales a través de mecanismos no competitivos y poco transparentes ha sido un aspecto muy importante de la formación de oligarquías y elites económicas poderosas en las últimas décadas de reformas de mercado. En síntesis, podría considerarse que, en parte, la acumulación de un gran patrimonio es una recompensa por tener buenos contactos políticos además de talentos individuales.

E. Elites económicas y desigualdad

La acentuada concentración del ingreso y el patrimonio en pequeñas elites reduce la legitimidad del capitalismo como un sistema que si bien genera desigualdades también abre oportunidades. Los datos que muestran las elevadas ganancias del 1 por ciento o el uno por mil de mayores ingresos en China, los Estados Unidos, la India, el Reino Unido y, en cierta medida, en Argentina, entre otros países, indica que la distribución de oportunidades es muy dispareja y que en las últimas décadas las elites económicas se han visto favorecidas en forma desproporcionada por los beneficios del crecimiento, la globalización, los adelantos tecnológicos y otros factores que influyen en la prosperidad económica.

F. Elites económicas y democracia

El fortalecimiento de las elites económicas despierta preocupación por su impacto sobre la democracia. La relación entre las elites y la democracia es compleja. Una democracia representativa es aquella en la que los representantes (parlamentarios, oficiales de gobierno) respetan el principio básico de un voto por persona (influencia equivalente de todas las personas de la sociedad). Sin embargo, la relación entre ciudadanos y representantes esta generalmente filtrada por el dinero. En efecto para ganar una elección

se necesita financiamiento, lo que coloca en una posición ventajosa a quienes disponen de este recurso. Así, los candidatos a cargos públicos elegidos por votación popular no se preocupan tanto del votante medio, sino muchas veces centran su atención en los ciudadanos adinerados y en fuentes de ingresos provenientes del sector público, que les permitirán financiar sus campañas para ser elegidos. A su vez, los medios de comunicación (diarios, radio, televisión) influyen en las opiniones y los valores de la ciudadanía y en los resultados electorales. Los medios desempeñan una función muy importante en una democracia. Sin embargo los medios dependen crucialmente de la publicidad y desarrollan ciertos sesgos editoriales en función de estas fuentes de financiamiento. Actualmente se observa una tendencia a la concentración de la propiedad de los canales y las redes de televisión, los periódicos y otros medios en muchos países, incluidos, naturalmente, los de América Latina.

La formulación de políticas públicas también se ve afectada por los recursos y las influencias que inciden en la legislación. Los grupos de presión (*lobbies*) y las contribuciones financieras que hacen grupos de interés a los parlamentarios influyen en la aprobación de leyes y el funcionamiento general de la democracia. En un estudio de la Asociación Estadounidense de Ciencias Políticas, *American Democracy in an Age of Rising Inequality (La democracia estadounidense en una época de creciente desigualdad)*, se identifican varios mecanismos mediante los cuales la desigualdad influye en la democracia. El primero de ellos es la desigual participación de los votantes: en países como los Estados Unidos los pobres votan con menos frecuencia que los ricos. El segundo es que la capacidad de influir en la formulación de políticas públicas a través de la organización de grupos de presión es muy superior para los que reciben sueldos más altos, gerentes y personas de alto patrimonio que para los trabajadores y los grupos pobres. Como los gobiernos son sensibles a estas presiones e influencias, es de esperar que respondan en mayor medida a los intereses de los grupos de alto ingreso que a los intereses de la clase media y los pobres. Varios de estos mecanismos son muy importantes en los países en desarrollo, donde incluso pueden ser más acentuados que en los países ricos.

La grave crisis financiera que afectó a los Estados Unidos y Europa que se inició en 2008-2009 y las medidas adoptadas para hacerle frente, específicamente los masivos rescates a los bancos, puso en relieve el poder político del sector financiero. Además de presionar directamente al parlamento y al gobierno en tiempos de crisis, los grandes capitales financieros recurren a otros mecanismos de influencia, como la rotación de cargos entre gobierno e instituciones financieras; el financiamiento de investigaciones académicas en centros de estudio y universidades cuyos resultados respalden la adopción de normas regulatorias favorables a la industria financiera y promuevan ideas favorables a la anti-regulación.

IV. Propuestas para mejorar la distribución del ingreso: regulación de sueldos altos e impuestos

La creciente concentración del ingreso y el patrimonio en elites económicas reducidas se opone a la noción común de justicia social, según la cual los beneficios del crecimiento económico y la modernización deberían ser ampliamente compartidos por todos los integrantes de una sociedad. Que se puede hacer para reducir estas brechas entre elites, clases medias y pobres? A continuación, examinamos dos mecanismos destinados a reducir la excesiva concentración del ingreso en los niveles superiores: 1) la regulación de “sueldos máximos” es decir, la adopción de normas y límites a la remuneración y compensaciones de altos ejecutivos en empresas y bancos; y 2) el cobro de impuestos más elevados a quienes perciben ingresos más altos en la sociedad.

A. Propuestas de regulación de los pagos excesivos a los ejecutivos

Históricamente, en épocas de gran desigualdad, escándalos financieros y guerra, recurrentemente han surgido propuestas que apuntan a la fijación de sueldos máximos. En los Estados Unidos surgieron varias propuestas de este tipo en “la edad de oro” (gilded age) de comienzos del siglo XX, cuyo objetivo era reducir y moderar la creciente desigualdad de ingresos. Durante la primera guerra mundial, el Comité Estadounidense sobre Financiamiento

de la Guerra (American Committee on War Finance) respaldó la promulgación de leyes en virtud de las cuales se aplicaría un impuesto del 100 por ciento a los ingresos a partir de los 100.000 dólares de entonces, para contribuir al financiamiento de la guerra⁹. En 1942, durante la segunda guerra mundial, Franklin D. Roosevelt, apoyado por los sindicatos, propuso un ingreso máximo de 25.000 anuales (equivalentes a 350.000 de dólares actuales) para tiempos de guerra. En 1944 el Congreso de los Estados Unidos aumentó la tasa impositiva aplicable a partir de los 200.000 dólares de ingreso a un nivel récord del 94 por ciento (Pizzigati, 2012).

Una propuesta reciente de impuesto a las rentas altas apareció en la elección presidencial francesa del 2012 en que el candidato Hollande propuso un impuesto de 100 por ciento a las personas receptoras de ingresos de más de un millón de Euros. Es interesante consignar que hasta mediados de los años sesenta, se siguió aplicando en Estados Unidos un bastante expropiatorio. A partir de entonces, este impuesto fue reduciéndose en forma sostenida hasta llegar al 35 por ciento actual. En las décadas de 1990 y 2000, el aumento desmesurado de los ingresos de los gerentes generales y los ejecutivos con cargos directivos también dio origen a demandas para imponer límites a estas altas remuneraciones. Previo a los años ochenta, en Estados Unidos la relación entre el sueldo (incluyendo participación de utilidades y opciones) de los gerentes y el trabajador medio se ubicaba en el rango de 30 a 40 veces. Actualmente, de acuerdo al *Institute for Policy Studies* de Washington DC esta diferencia puede ser incluso de 200 veces.

En el Reino Unido, por su parte, la High Pay Commission formada por representantes de la sociedad civil, académicos, sector privado y trabajadores documentó un explosivo aumento en las remuneraciones de los ejecutivos y miembros de directorios en la década de 1990 y 2000 comparado con sus tendencias anteriores. En efecto mientras el cociente entre los ingresos de altos ejecutivos de empresas y bancos respecto a la remuneración media de los trabajadores se ubicaba en un rango entre 13 y 44 veces en 1979-1980, en los años 2009-2011 esta proporción se ubicó en rango entre 38 y 113 veces. La High Pay Commission recomienda solo mantener un salario básico para los ejecutivos y reducir solo a casos especiales otras formas de remuneración, también publicar los sueldos de los ejecutivos altos, revisar la forma como los directorios de empresas y bancos son nominados y fijar criterios de pagos justos y diferencias al interior de las empresas.

Existen varios argumentos de peso (basados en normas de eficiencia y equidad) a favor de imponer límites y normas a los sueldos muy altos en las empresas y los bancos:

- i. Las diferencias excesivas entre lo que ganan los ejecutivos de más alto nivel y los sueldos promedios de los trabajadores *es desmoralizante para la fuerza de trabajo* de una empresa y por ende influye negativamente en la productividad. Este argumento fue formulado tanto por el teórico de la administración de empresas Peter Drucker como por el financiero J.P. Morgan. Ambos se opusieron, en sus épocas, a la existencia de una relación entre el sueldo de los ejecutivos y el salario de los trabajadores que superara la proporción de 20 a 1.
- ii. Las marcadas diferencias salariales entre el personal directivo, los mandos medios y los trabajadores se contraponen a *normas de equidad económica* socialmente aceptadas y atentan contra la percepción de legitimidad del capitalismo y de la economía de mercado¹⁰.
- iii. Los sueldos y compensaciones (excesivos) en el sector financiero fomentan una exposición a riesgos superior a la normal estimulada por el interés que despierta en los ejecutivos la posibilidad de percibir altas compensaciones económicas. Esto suele conducir a un deterioro de la calidad de las carteras de préstamos de la banca, y da lugar a una *fragilidad financiera* que puede llevar a crisis que destruyen empleos, reducen el bienestar social y son costosas para el fisco. Se ha

⁹ A comienzos de los años veinte, los miembros del Partido Comunista de la naciente Unión Soviética estaban sujetos a un sueldo máximo (partmaximum). El límite se eliminó en 1932 ante la insistencia de las elites gobernantes que compartían el poder con Stalin para que se les otorgaran ventajas y privilegios especiales a la Nomenklatura.

¹⁰ Véase Dietl, Duschl y Lang (2010), en el que se presenta un análisis teórico de los efectos de la reglamentación de los sueldos de los directores de las grandes ligas deportivas.

atribuido como una de las causas de la crisis financiera de 2008-09 los incentivos que en han enfrentado los ejecutivos de bancos para otorgar créditos muy riesgosos debido a los esquemas prevacientes de remuneraciones contingentes a resultados (utilidades y opciones).

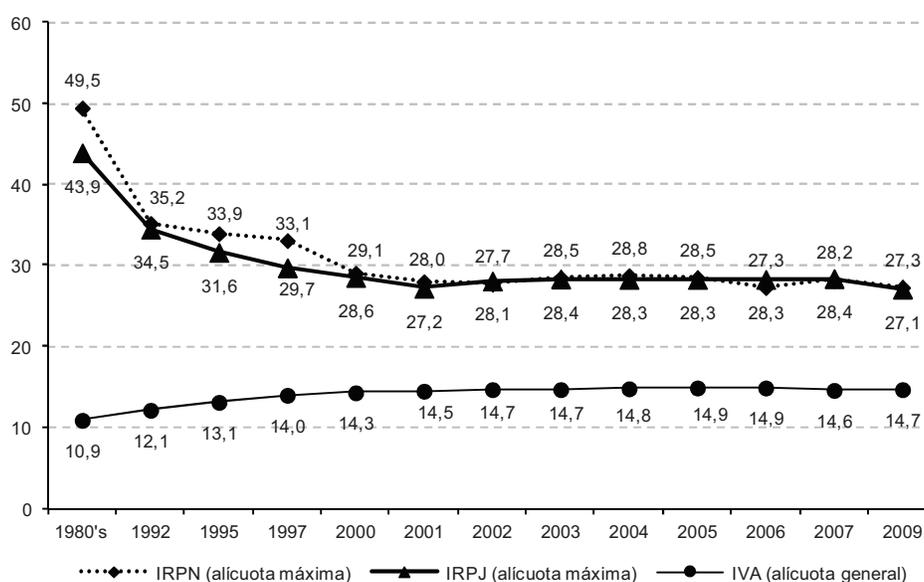
B. Aplicación de impuestos a los ingresos más altos

El cobro de impuestos es una alternativa lógica como mecanismo de redistribución del ingreso con el objetivo de financiar la provisión de educación, servicios de salud, infraestructura pública, la reducción de la pobreza y la conservación del medio ambiente. En contraposición a estos principios, desde la década de 1980, (período neoliberal) se redujeron los impuestos al ingreso personal, tanto en los Estados Unidos durante el gobierno de Reagan como en el Reino Unido durante el gobierno de Margaret Thatcher, en los que se dio comienzo a una tendencia privatizadora, que posteriormente se extendió a otros países. En los Estados Unidos la tasa marginal del impuesto sobre la renta aplicable a los ingresos más altos disminuyó de alrededor de un 70 por ciento en 1979 al 50 por ciento en 1990 y al 35 por ciento en 2005. En el Reino Unido, las tasas aplicables a los ingresos más altos se redujeron de más de un 80 por ciento a fines de los años setenta a alrededor del 40 por ciento a fines de los años noventa, y se han mantenido en ese nivel desde entonces. La disminución de las tasas aplicables a los ingresos más altos coincide con el aumento del coeficiente de Gini (mayor desigualdad) en estos dos países en las últimas tres décadas como lo hemos documentado anteriormente.

Tributación en América Latina

Los regímenes tributarios vigentes en América Latina tienen serias limitaciones y contribuyen escasamente a la reducción de las desigualdades estructurales de ingreso y riqueza existentes en la región. En América Latina también se manifiesta la tendencia a la disminución de las tasas de impuestos sobre la renta personal que se observa en las economías desarrolladas (véase el gráfico 2).

GRÁFICO 2
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DEL INGRESO SOBRE LA RENTA PERSONAL,
EL IMPUESTO A LAS EMPRESAS Y EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO
(En porcentajes)



Fuente: J.C. Gómez Sabaini (2006) e información oficial de los países.

Las limitaciones de los regímenes tributarios en América Latina quedan muy en evidencia en la tributación de los súper-ricos. Hay al menos tres rasgos que dificultan la función redistributiva del Estado, estos son: i) una recaudación tributaria total comparativamente baja, como porcentaje del PIB, ii) un desequilibrio estructural entre impuestos directos e indirectos y una escasa relevancia de los primeros en la recaudación total, y iii) un bajo nivel de cumplimiento tributario, debido tanto a las prácticas de evasión y elusión de impuestos.

La carga tributaria media total es baja en América Latina, no solo en comparación con regiones de altos ingresos en el mundo, sino también al compararse con regiones que tienen un nivel similar de desarrollo económico. América Latina ocupa el segundo lugar entre las regiones con menor carga tributaria después del Asia en desarrollo. En comparación con los países desarrollados, los ingresos tributarios de los países latinoamericanos, expresados como porcentaje del PIB, equivalen aproximadamente a la mitad de los registrados en las economías desarrolladas (18,4 por ciento del PIB en América Latina, 34,8 por ciento en los países de la OCDE y 39,2 por ciento en los países de la Unión Europea).

Por otra parte, hay profundas diferencias de carga tributaria entre los países de la región. En Argentina, el Brasil y el Uruguay la carga tributaria se aproxima más a la de las regiones desarrolladas y representan más del 25 por ciento del PIB. Entretanto, y a pesar de las medidas tomadas en los últimos años, el nivel impositivo de la mayoría de los países latinoamericanos sigue siendo inferior al 20 por ciento del PIB. Además hay casos más extremos, como los de Guatemala y México, en los que la carga tributaria es de alrededor del 11 por ciento del PIB.

Esta heterogeneidad entre los países no se debe exclusivamente a las diferencias históricas en materia de tributación, condiciones macroeconómicas, cumplimiento tributario y reformas tributarias recientes, sino también a diferencias relativas al origen de los ingresos fiscales provenientes de la explotación de recursos no renovables. En los países especializados en la producción y el comercio de productos básicos (petróleo en México, el Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de); cobre en Chile y otros), dichos ingresos representan una alta proporción del ingreso total, lo que en algunos casos reduce el incentivo para ampliar las fuentes de tributación. En América Latina hay ocho países cuyos ingresos fiscales son altamente dependientes de esa fuente de ingresos, entre los que destacan Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, México y Venezuela (República Bolivariana de), en los que representan más del 8 por ciento del PIB.

El segundo factor limitante de la función redistributiva de la política tributaria es la existencia de una estructura de impuestos muy dependiente de los impuestos indirectos que, por lo general, es menos progresiva. En América Latina los impuestos indirectos (expresados como porcentaje del PIB) representan un porcentaje similar (9,6%) al porcentaje de los países de la OCDE y de la Unión Europea (11,0 por ciento y 11,7 por ciento respectivamente). Sin embargo, cuando se comparan con la importancia de los impuestos directos y las cotizaciones a la seguridad social, las diferencias son enormes. La carga tributaria *directa* es más de 10 puntos superior en los países de la OCDE (14,7 por ciento) y de la Unión Europea (16,1 por ciento) que en América Latina, donde representan apenas un 5,4 por ciento del PIB.

La comparación de los impuestos sobre la renta entre América Latina y países desarrollados con una estructura tributaria más progresiva revela que los impuestos a la renta de las empresas en los países de América Latina y de la OCDE aportan un nivel bastante similar de ingresos como porcentaje del PIB: 3,4 por ciento en los primeros y 3,9 por ciento en los segundos. Las mayores diferencias entre estos dos grupos de países se encuentran en el impuesto sobre la renta personal. Mientras en los países de la OCDE la recaudación de impuestos sobre la renta personal aporta en promedio un 9,2 por ciento del PIB, en los países de América Latina y el Caribe asciende apenas a un 1,5 por ciento del PIB. Por lo tanto, mientras la primera diferencia entre los regímenes tributarios corresponde a la importancia relativa de la tributación directa entre los países de la OCDE y de América Latina, la segunda corresponde a la acentuada diferencia de los ingresos públicos provenientes del impuesto sobre la renta personal (expresados como porcentaje del PIB). En cuanto a la contribución al total de ingresos tributarios, en América Latina el impuesto al ingreso de las empresas representa un 70 por ciento y el impuesto sobre la renta personal un 30 por ciento. En contraste, la estructura tributaria de los países de la OCDE es muy

diferente, puesto que el primero (impuesto a las empresas) representa un 30 por ciento y el segundo un 70 por ciento, lo que revela un aporte mucho mayor del impuesto sobre la renta personal a la recaudación fiscal de los países de la OCDE.

Una de las características del impuesto sobre la renta personal en América Latina es su alta dependencia del impuesto sobre los ingresos salariales. Por otra parte, el mayor potencial de evasión y elusión tributaria reside en los *ingresos no salariales* de los trabajadores por cuenta propia y empresarios. El trato preferencial otorgado en la región a las ganancias de capital reduce y limita la recaudación de impuestos sobre el ingreso personal de origen no salarial. Las ganancias de capital reciben un trato preferencial, en la gran mayoría de los países de la región, en los que están exentas del pago de impuestos o sujetas a tasas tributarias extremadamente bajas, lo que explica la tributación prácticamente nula exigible por los ingresos no salariales. El sistema evita así gravar con impuestos adecuados los ingresos más altos de la escala de distribución del ingreso.

Este análisis pone de manifiesto la necesidad de focalizarse en los impuestos sobre el ingreso personal, aunque sin restar importancia a los impuestos a las ganancias de las grandes empresas privadas, en especial a las que se dedican a la extracción de recursos naturales. Sin embargo, la consecución del objetivo redistributivo de las políticas fiscal y tributaria no es una tarea fácil, dada la capacidad política de las elites económicas para oponerse y resistir un eventual incremento de los impuestos sobre la renta personal.

Hay al menos tres factores que explican la limitada importancia de los impuestos a las personas como fuentes de recaudación: i) las relativamente bajas tasas marginales del impuesto sobre la renta personal aplicadas en la mayoría de los países latinoamericanos, ii) la reducida base impositiva sobre la renta de las personas empleada para la recaudación de impuestos, lo que se relaciona con la desigual distribución del ingreso y se ve exacerbado por la existencia de considerables deducciones y exenciones que impiden el cobro de impuestos sobre gran parte de la renta imponible, y iii) la elevada tasa de incumplimiento (evasión y retraso en los pagos) que presenta el impuesto sobre la renta personal en comparación con el impuesto al valor agregado (IVA), entre otros.

Como se ha indicado, a partir de 1980, la tasa impositiva sobre el ingreso legal, personal y de las empresas ha venido registrando un acentuado descenso en América Latina, que concuerda con la evolución de esta tasa tributaria en distintos países del mundo. En la región latinoamericana las tasas medias máximas del impuesto sobre la renta personal disminuyeron un 44 por ciento, del 49,5 por ciento registrado en 1980 a un 27,3 por ciento en 2009. Este nivel puede ser considerado como relativamente bajo en términos internacionales. Algo similar ocurre con la evolución de las tasas impositivas (promedio) aplicadas al ingreso de las empresas, que disminuyeron del 43,9 al 27,1 por ciento en el mismo período. La existencia de moderadas tasas impositivas de la renta personal ofrece interesantes posibilidades de incrementar las entradas fiscales por este mediante el aumento de las tasas.

El segundo factor que dificulta la recaudación del impuesto sobre la renta personal es la estrecha base imponible. La tasa mínima comienza a aplicarse a un nivel equivalente a 1,5 veces el PIB per cápita. En cambio, en regiones más desarrolladas como Europa occidental, el Canadá y los Estados Unidos, la tasa mínima (16,7 por ciento y 12,5 por ciento respectivamente) se aplica a las categorías de ingresos que equivalen del 20 al 35 por ciento del PIB per cápita. Este rasgo del sistema tributario refleja la desigual distribución del ingreso y la intención de eximir del pago de impuestos al segmento más pobre, pero también limita la base impositiva y excluye a gran parte de la población.

Como se indica en el cuadro 5, en América Latina las tasas máximas comienzan a aplicarse a partir de un umbral que corresponde aproximadamente a diez veces el PIB per cápita, mientras en la mayoría de las regiones desarrolladas estas tasas comienzan a aplicarse a partir de un nivel cercano a dos o tres veces el ingreso per cápita. Además, la tasa máxima aplicada en la región (27,1 por ciento) no solo es inferior a la de Europa occidental (39,9 por ciento), el Canadá y los Estados Unidos (32 por ciento), sino también a las tasas aplicadas en el Asia oriental (29 por ciento) y el África subsahariana (35,2 por ciento).

CUADRO 5
VARIAS REGIONES: IMPUESTO SOBRE LA RENTA
PERSONAL E IMPUESTO AL INGRESO DE LAS EMPRESAS

Regiones (número de países)	Ingreso personal disponible		Tasa (Porcentaje)		
	Mínimo (múltiplos del PIB per cápita)	Máximo	PIT (Bajo)	PIT (Alto)	CIT
América Latina (18)	1,52	10,27	10,6	27,1	26,8
Caribe (17)	1,47	5,99	17,5	32,1	31,1
Asia del Este y Pacífico (32)	1,19	15,65	9,0	29,0	24,0
Europa Central y Asia Central (31)	1,08	2,16	13,3	19,4	15,8
Medio Oriente y Norte de África (21)	1,21	8,60	10,4	26,0	24,9
Asia del Sur (8)	3,22	34,17	8,6	25,7	30,4
África Sub-Sahariana (47)	2,55	19,11	10,1	35,2	30,3
Europa Occidental (20)	0,36	3,97	16,7	39,9	26,1
Estados Unidos y Canadá (2)	0,20	5,42	12,5	32,0	26,5

Fuente: Gómez Sabaini, Jiménez y Rossignolo (2011), Imposición a la renta personal y equidad en América Latina: nuevos desafíos, informe elaborado para su presentación en el Diálogo internacional sobre tributación y desigualdad, Nueva Delhi (India), 7 a 9 de diciembre de 2011.

Otro elemento relacionado con la estrechez de la base impositiva en América Latina es el alto nivel de los gastos tributarios (exenciones y beneficios fiscales especiales). En los años ochenta y noventa se otorgaron a algunos sectores numerosos beneficios fiscales, incluidas exenciones tributarias, con el propósito de fomentar el ahorro y el empleo, promover la entrada de inversiones extranjeras directas y estimular el desarrollo de los mercados financieros y la reactivación de la economía. Estas exenciones erosionaron la base tributaria de los impuestos más importantes, especialmente del impuesto sobre la renta. En los siete países seleccionados de la región¹¹ los gastos tributarios representan más del 2 por ciento del PIB¹². En estos casos los efectos de las exenciones y los beneficios fiscales aparecen como limitados, y todavía no se sabe con claridad cuál es su contribución al alza de las tasas de ahorro e inversión y si aportan otros beneficios económicos.

Un tercer factor limitante de la capacidad redistributiva de la política tributaria es el bajo nivel de cumplimiento tributario y las altas tasas de evasión del impuesto sobre la renta. La elusión tributaria es un factor que atenta indudablemente contra la equidad tributaria, en tanto que la evasión puede afectar tanto a la “equidad horizontal” (trato igualitario a quienes presentan similares capacidades de pago) como a la “equidad vertical” (trato diferenciado a quienes presentan distintas capacidades de pago).

En un estudio de la CEPAL (2010)¹³ se proporcionan estimaciones de la evasión del impuesto sobre la renta en distintas regiones del mundo. En algunos países, la tasa de evasión del IVA es elevada, pero equivale a menos de la mitad de la evasión del impuesto sobre la renta. La tasa media de evasión del IVA asciende al 27,6 por ciento en la región, en la que Nicaragua presenta la tasa más alta (38,1 por ciento) y Chile la más baja (11 por ciento). Asimismo, las tasas de evasión del IVA no difieren mayormente de las tasas estimadas para los países de la Unión Europea, en tanto que la evasión media del impuesto sobre la renta es mucho mayor (51,4 por ciento). El Ecuador y Guatemala registran las

¹¹ Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México y Perú.

¹² Véase L. Villela, A. Lemgruber and M. Jorratt (2009), "Los presupuestos de gastos tributarios. Conceptos y desafíos de implementación", Working Document, No. IDB-WP-131, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., diciembre de 2009.

¹³ J.C. Gómez Sabaini, J.P. Jiménez y A. Podestá (comps.) (2010), "Tributación, evasión y equidad en América Latina", en Evasión y equidad en América Latina, LC/W.309, Santiago de Chile, enero de 2010.

tasas más altas de evasión (63,8 y 63,7 por ciento, respectivamente), en tanto que El Salvador presenta la más baja (47,4 por ciento).

Otro factor importante que limita la aplicación de impuestos a los ricos en la región latinoamericana es la baja recaudación de impuestos al patrimonio. Para analizar en forma comparativa la recaudación de estos impuestos en América Latina, se la ha confrontado con la recaudación correspondiente en otras regiones. Como se indica en el cuadro 6, en los países en desarrollo y las economías en transición esta recaudación representa un porcentaje significativamente inferior del PIB que en los países de la OCDE. A comienzos de la década de 2000, estos impuestos representaban un 2,12 por ciento del PIB en estos países, un 0,6 por ciento en los países en desarrollo y un 0,68 por ciento en las economías en transición. En los tres grupos de países se observa una tendencia levemente creciente de la recaudación a partir de los años setenta. Las cifras presentadas en el cuadro 6 sugieren que, como porcentaje del PIB, el aporte general del impuesto al patrimonio a la recaudación se relaciona con el nivel de desarrollo económico. Por ejemplo, en los países de la OCDE se observa una mayor dependencia de este impuesto que en los países en desarrollo, pero la relación no es necesariamente uniforme. En América Latina la recaudación de impuestos al patrimonio es inferior al promedio de los países en desarrollo.

CUADRO 6
RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO AL PATRIMONIO EN GRUPOS REPRESENTATIVOS DE PAÍSES
(En porcentajes del PIB)

	Década			
	1970	1980	1990	2000 ^a
Todos los países ^b	0,77 (37)	0,73 (49)	0,75 (59)	1,04 (65)
Países de la OCDE	1,24 (16)	1,31 (18)	1,44 (16)	2,12 (18)
Países en transición	0,34 (1)	0,59 (4)	0,54 (20)	0,68 (18)
Países en desarrollo	0,42 (20)	0,36 (27)	0,42 (23)	0,6 (29)
Países Latinoamericanos	...	...	0,36	0,37

Fuente: Bahl y Martínez-Vázquez (2008) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Los datos corresponden al período 2000-2004.

^b El número de países considerados en los cálculos se indica entre paréntesis.

En el cuadro 6 se presenta la recaudación del impuesto al patrimonio en algunos países de América Latina. La importancia de este impuesto en la recaudación es en general baja, aunque hay significativas diferencias entre los países. Por ejemplo, en años recientes (2005-2007) la recaudación del impuesto al patrimonio en el Perú representa el 0,16 por ciento del PIB, mientras que en Bolivia (Estado Plurinacional de), en el mismo período, el porcentaje es aproximadamente cuatro veces mayor (0,62% del PIB), aunque ambos corresponden a un nivel bastante bajo. La importancia relativa del impuesto al patrimonio ha venido disminuyendo en algunas economías, aunque también hay casos (Brasil, Colombia, Ecuador y Guatemala) en los que ha aumentado sostenidamente, mientras que en México representa el 0,18 por ciento del PIB desde comienzos de los años noventa.

CUADRO 7
DEPENDENCIA DE LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO AL PATRIMONIO EN AMÉRICA LATINA
(En porcentajes del PIB)

Países	1990-94	1995-99	2000-04	2005-07
Argentina	0,65	0,62	0,59	0,44
Bolivia (Estado Plurinacional de)	...	...	0,69	0,62
Brasil	0,37	0,41	0,42	0,44
Chile	0,55	0,65	0,7	0,59
Colombia	0,25	0,46	0,48	0,54
Ecuador	0,1	0,13	0,13	0,14
Guatemala	0,09	0,07	0,14	0,16
México	0,18	0,18	0,18	0,18
Paraguay	...	0,36	0,39	...
Perú	...	...	0,17	0,16
Uruguay	0,52	0,7	0,71	...
Países Latinoamericanos	0,34	0,39	0,45	0,42

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Es evidente que en América Latina y otras regiones hay un amplio margen para elevar los impuestos sobre las rentas más altas, pero cabe hacer algunas advertencias al respecto. Primeramente, en el contexto de la economía mundial globalizada con alta movilidad del capital, los intentos por elevar los impuestos sobre la renta en un determinado país pueden dar origen a una fuga de capitales y ahorros desde el país con impuestos más altos hacia países con menor tributación, incluido los llamados “paraísos fiscales”, lo que puede reducir la efectividad de esfuerzos nacionales aislados de subir la tributación al capital. En segundo lugar, los intentos por aumentar las tasas tributarias aplicables a los ingresos más altos deben complementarse con un aumento de la eficiencia del sistema tributario, a fin de fomentar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y evitar la elusión y la evasión de impuestos. En tercer lugar, hay que tomar en consideración la factibilidad política de elevar los impuestos sobre los ingresos más altos. Dado el poder de las elites económicas no hay que subestimar su capacidad de ejercer presión para evitar la adopción de reformas encaminadas a establecer un régimen tributario más progresivo que agrave sus ingresos y riquezas.

Una propuesta reciente de las Naciones Unidas (*Economic and Social Survey*, 2012) plantea establecer un “impuesto a los billonarios” de 1 por ciento a la riqueza de las personas con activos netos superiores al billón de dólares. Según la lista Forbes (2011) este grupo está compuesto por aproximadamente 1200 personas en el mundo. De acuerdo al informe de Naciones Unidas mencionado este impuesto podría recaudar entre 40 y 50 billones de dólares por año.

Expertos fiscales como Vito Tanzi (Tanzi, 2011) identifica varios motivos que justifican el cobro de impuestos a las personas con un alto patrimonio neto. Además del principio estándar de capacidad de pago, en virtud del cual los ricos tienen una mayor capacidad de pagar impuestos que los pobres, Tanzi advierte que con frecuencia los altos ingresos no son genuinos ni merecidos, tanto en términos económicos como de justicia distributiva. Según Tanzi, las personas con un alto patrimonio neto rara vez son agentes que operan en forma aislada en mercados competitivos; por lo general, son individuos que se ven beneficiados por normas, instituciones, prácticas gubernamentales, monopolios y la aplicación de restricciones a la competencia que posibilitan ganancias y utilidades extraordinarias y el pago de “mega-salarios” a los gerentes y los ejecutivos de más alto nivel. Tanzi considera que la imposición de gravámenes mayores a los ricos también se justifica por el hecho de que quienes tienen el patrimonio y

los ingresos más altos están dispuestos a sacrificar parte de su ingreso, que luego puede redistribuirse al resto de la sociedad a través de la tributación, para mantener su alto estatus social y su notable influencia política (sería equivalente al precio a pagar por mantenerse en posiciones de alta influencia y estatus). Sin embargo, este argumento es más válido para los súper-ricos que para quienes aun no han llegado a la cima (de ingreso y riqueza). Estos últimos pueden mostrar una mayor resistencia al pago de impuestos.

V. Comentarios finales

La globalización, la liberalización económica, el acelerado cambio tecnológico, la ampliación de los mercados financieros han creado (y también destruido) riquezas. La evidencia disponible indica que en muchos casos una reducida minoría —las elites económicas— se ha apropiado en una alta proporción del valor económico creado por estos cambios y transformaciones. Los sueldos, las bonificaciones y las ganancias de los propietarios y de quienes detentan los cargos más altos en empresas y bancos han aumentado en forma explosiva, en las últimas tres décadas en países como Estados Unidos, el Reino Unido, Rusia, China., India y países de América Latina. Aun no se ha escrito la fascinante historia de las nuevas fortunas creadas en la era de la globalización y el neoliberalismo. La legitimidad de la alta riqueza es un tema complejo. Se mezclan recompensas al esfuerzo, la innovación y el talento con la internalización de rentas asociados a los contactos políticos, las privatizaciones, las restricciones a la competencia y la corrupción.

En el presente artículo se analizan distintos enfoques conceptuales sobre el origen y características de las elites y se presenta datos, basados en información de las autoridades tributarias, sobre el nivel y la evolución de las participaciones en el ingreso de las rentas más altas de la distribución de ingresos para economías avanzadas y países en desarrollo que disponen de esta información. En América Latina, lamentablemente, esta información es más difícil de acceder. Los datos revelan la tendencia a un aumento en la participación en el ingreso del 1 por ciento (o 0,1 por ciento) más rico, tanto en los países anglosajones desarrollados como en economías que han adoptado reformas de libre mercado en distintas modalidades.

Asimismo, el estudio analiza el margen para aumentar los impuestos personales aplicables a las rentas altas en países de América Latina, cuyos sistemas tributarios son muy dependientes de la tributación indirecta, a fin de incrementar las entradas del Estado para financiar la provisión de servicios sociales, la reducción de la pobreza y el desarrollo de la infraestructura pública.

En el artículo se analiza la influencia de factores no competitivos en la generación de altos ingresos y se examina también la influencia de las elites sobre la desigualdad y el funcionamiento de la democracia.

En un mundo globalizado con movilidad del capital y paraísos fiscales, la tributación a nivel nacional no será suficiente, por sí sola, para corregir las tendencias actuales a la desigualdad global y la formación de nuevas elites económicas. En este contexto, se necesita con urgencia agilizar acuerdos internacionales de tributación a las rentas altas.

Finalmente es importante notar que la alta desigualdad no se corregirá solo con mayor tributación. Para este propósito sería necesario abordar una diversidad de factores que contribuyen a la generación y reproducción de la desigualdad como la concentración del mercado, la imposición de barreras a la competencia, la protección estatal de los grandes conglomerados financieros, el debilitamiento de los sindicatos y la sociedad civil y desarrollar reformas que contrarresten el enorme poder político y mediático que gozan en la actualidad las elites económicas.

Bibliografía

- Alvaredo, F. (2010), “A Note on the Relationship between Top Income Shares and the Gini Coefficient” Discussion Paper No. 8071, Centre for Economic Policy Research, UK.
- Atkinson, A. B. (2006), “Concentration among the Rich” *WIDER Working Paper* 151.
- Atkinson, A. B., T. Piketty and E. Saez (2011) “Top Incomes in the Long Run of History” *Journal of Economic Literature*, 49, 1; 3-71.
- Bárcena, A. and N. Serra (2010), editores, *Clases Medias y Desarrollo en América Latina*, CEPAL, Secretaria General Iberoamericana y CIDOB.
- Birdsall, N. (2010) “The (Indispensable) Middle Class in Developing Countries, or the Rich and the Rest not the Poor and the Rest” *Working Paper 207*, Washington DC, United States, Center for Global Development.
- Dahl, R. (1967) *Pluralist Democracy in the United States*, Chicago: Rand McNally.
- Dietl, H., T. Duschl and M. Lang (2010) “Executive pay Regulation: What Regulators, Shareholders and Managers Can Learn from Major Sports Leagues” *Working Paper Series # 129*, Institute for Strategy and Business Economics, University of Zurich.
- Easterly, William (2001) “The Middle Class Consensus and Economic Development”, *Journal of Economic Growth*, vol. 6, n. 4, pp. 317-335.
- Frank, R. H., and P. J. Cook (1995). *The Winner-Take-All Society*, Free Press: New York.
- Gilbert, D. (2008) *The American Class Structure in an Age of Growing Inequality*, Seventh Edition, Pine Forge Press, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore.
- Gómez Sabaini, J.C., Jiménez, J.P. and Rossignolo, D. (2011) “Personal Income Tax and Equity in Latin America: New Challenges”. Paper Presented at the International Tax Dialogue Conference, New Delhi, December 7-9, 2011.

- Irwin, G. (2008) *Super Rich. The Rise of Inequality in Britain and the United States*. Polity Press, UK and USA.
- Kaletzky, A. (2010) *Capitalism 4.0. The Birth of a New Economy*, Bloomsbury, London, Berlin, New York.
- Langlois, R. and M. Cosgel (1993) “Frank Knight on Risk, Uncertainty and the Firm: A New Interpretation” *Economic Inquiry*, Vol. XXXI, July 456-465.
- López Calva, L. and N. Lustig, editors, (2010) *Declining Inequality in Latin America. A Decade of Progress*. UNDP and Brookings Institution Press.
- Pizzigati, S. (2010) “The Corporate Pay Gap: Do we need a Maximum Wage?” *Perspectives on Work*, Summer Issue.
- Sachs, J. (2011) *The Price of Civilization*. Random House, New York.
- Sen, P. K. (1988) “The Harmonic Gini coefficients and Affluences Indexes”. *Mathematical Social Sciences* 16:65-76.
- Solimano, A. (2008), editor, *The International Mobility of Talent*. Oxford University Press.
- ____ (2009) “Stylized Facts on the Middle Class and the development Process”, chapter 2, in A. Estache and D. Leipziger, editors, *Stuck in the Middle. Is Fiscal Policy Failing the Middle Class?* Brookings Institution Press, Washington DC.
- ____ and D. Avanzini (2012) “ The International Circulation of Elites: Knowledge, Entrepreneurial and Political”, with Diego Avanzini, chapter 4 in *The Role of Elites in Economic Development*, Edited by Alice Amsden, Alisa DiCaprio and James Robinson, Oxford University Press (forthcoming).
- ____ (2012) “The Crisis of Financial Capitalism: The European and other Crises in Historical Perspective” mimeo, CIGLOB, Santiago.
- Stiglitz, J. (2012) *The Price of Inequality*. Norton and Norton, New York.
- Sweezy, P. (1968) “Power Elite or Ruling Class?” in *C. Wright Mills and the Power Elite* edited by G.W. Domhoff and H.B. Ballard. Boston: Beacon Press.
- Tanzi, V. (2011) “Equity, Transparency, Cooperation and the Taxation of High Worth Individuals” Paper Presented at the International Tax Dialogue Conference, New Delhi, December 7-9, 2011.
- United Nations (2012). *World Economic and Social Survey 2012 In Search of New Development Finance* Department of Economic and Social Affairs, New York.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

macroeconomía del desarrollo

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

126. Elites económicas, desigualdad y tributación, Juan Pablo Jiménez y Andrés Solimano, (LC/L.3552), 2012.
125. La reforma tributaria uruguaya de 2006: algunas consideraciones de economía política y comportamental, Andrés Rius (LC/L.3550), 2012.
124. Informalidad y tributación en América Latina: Explorando los nexos para mejorar la equidad, Juan Carlos Gómez Sabaíni y Dalmiro Morán, (LC/L.3534), 2012.
123. Clase media y política fiscal en América Latina, Diego Avanzini, (LC/L.3527), 2012.
122. Crecimiento, empleo y distribución de ingresos en América Latina, Jürgen Weller (LC/L.3516), 2012.
121. Revenue sharing: the case of Brazil's ICMS, José Manuel Arroyo, Juan Pablo Jiménez and Carlos Mussi (LC/L.3489), 2012.
120. Estimación de la recaudación potencial del impuesto a la renta en América Latina, Darío Rossignolo (LC/L.3484), 2012.
119. Imposición a la renta personal y equidad en América Latina: Nuevos desafíos, J. C. Gómez Sabaini, J. Pablo Jiménez y Darío Rossignolo (LC/L.3477), 2012.
118. Tax structure and tax evasion in Latin America, Juan Carlos Gómez Sabaini and Juan Pablo Jiménez (LC/L.3455), 2012.
117. Commodities, choques externos e crecimiento: reflexões sobre a América Latina, Ricardo de Medeiros Carneiro (LC/L.3435), 2012.
116. Fragilidad externa o desindustrialización: ¿Cuál es la principal amenaza de América Latina en la próxima década?, Roberto Frenkel y Martín Rapetti (LC/L.3423), 2011.
115. Desafíos e implicancias fiscales de la inversión en infraestructura baja en carbono, Martina Chidiak y Verónica Gutman (LC/L.3403), 2011.
114. La integración a los mercados financieros internacionales: consecuencias para la estabilidad macroeconómica y el crecimiento, Roberto Zahler (LC/L.3362), 2011.
113. Evaluando la equidad vertical y horizontal en el impuesto al valor agregado y el impuesto a la renta: el impacto de reformas tributarias potenciales. Los casos del Ecuador, Guatemala y el Paraguay, Michel Jorratt (LC/L.3347), 2011.
112. Macroeconomic challenges of fiscal decentralization in Latin America in the aftermath of the global financial crisis, Teresa Ter-Minassian y Juan Pablo Jiménez (LC/L.3337), 2011.
111. El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos, Juan Carlos Gómez Sabaini y Juan Pablo Jiménez (LC/L.3336), 2011.
110. La calidad del empleo en América Latina, Jürgen Weller y Claudia Roethlisberger (LC/L.3320 -P), N° de venta: S.11.II.G.39 (US\$10.00), 2011.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.:.....Fax:.....E.mail:.....