

28

Pléyade

Revista de Humanidades y Ciencias Sociales



*Elites políticas
en América Latina:
socialización, trayectorias y capitales*



International institute
for philosophy and
social studies.

número 28 | julio-diciembre 2021
online ISSN 0719-3696
ISSN 0718-655X

Pléyade 28

revista de humanidades y ciencias sociales

NÚMERO 28 | JULIO - DICIEMBRE 2021
ONLINE ISSN 0719-3696 / ISSN 0718-655X

Nicolas del Valle

Bastián González-Bustamante
Florencia Luci

Paula Canelo

Adriano Codato
Rodrigo Silva
Rafael Perich
Maiane Bittencourt
Mariana Lorencetti

Jorge Atria
Julius Durán
Simón Ramírez

Elinor Luco

Matías Landau

Carolina Sofía Tavano

Carlos Palacios Peralta

Nota Editorial

INTRODUCCIÓN

Élites políticas en América Latina: socialización, trayectorias y capitales

Political Elites in Latin America: Socialization, Trajectories, and Capitals

Elites políticas na América Latina: socialização, trajetórias e capitais

ARTÍCULOS

Todas las mujeres del presidente. Jerarquías y regímenes de justificación en la élite femenina de Cambiemos (Argentina, 2015-2019)

All the President's Women. Hierarchies and Justification Regimes in the Female Elite of Cambiemos (Argentina, 2015-2019)

Todas as mulheres do presidente. Hierarquias e regimes de justificação na elite feminina de Cambiemos (Argentina, 2015-2019)

Todas as mulheres do presidente. Hierarquias e regimes de justificação na elite feminina de Cambiemos (Argentina, 2015-2019)

A Scientometric Review of Global Research on Political Elites

Una revisión cientométrica de la investigación mundial sobre las élites políticas

Uma revisão cientométrica das pesquisas globais sobre elites políticas

Reluctantes a pagar? Elites económicas e desempenho do Estado no Chile

¿Renuentes a pagar? Elites económicas y desempeño del Estado en Chile

Unwilling to Pay? Business Elites and State Performance in Chile

Élites políticas ministeriales: supervivencia en tiempos de crisis (Chile, 2018-2021)

Cabinet Political Elites: Surviving in Times of Crisis (Chile, 2018-2021)

Élites políticas del gabinete: sobrevivendo em tempos de crise (Chile, 2018-2021)

Ser Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: la jerarquización de un cargo político y su impacto en la Argentina reciente

Being Jefe de Gobierno of the City of Buenos Aires: The Empowerment of A Political Post and Its Impact in Recent-Time Argentina

Ser Jefe de Gobierno da Cidade de Buenos Aires: a hierarquização de uma posição política e seu impacto na Argentina recente

Ser Jefe de Gobierno da Cidade de Buenos Aires: a hierarquização de uma posição política e seu impacto na Argentina recente

HIJOS de la "resistencia" en el Gobierno. Identidad(es), comunidad(es) y militancias de las/os hijas/os de víctimas del terrorismo de Estado en Argentina a través del kirchnerismo

HIJOS of "Resistance" in Government. Identity(ies), Community(ies), and the Militancy of the Daughters and Sons of Victims of State Terrorism in Argentina under Kirchnerism

HIJOS da "resistência" no Governo. Identidade(s), comunidade(s) e militância das filhas/os das vítimas do terrorismo de Estado na Argentina através do kirchnerismo

Inés Nercesian. Presidentes empresarios y estados capturados: América Latina en el siglo XXI. Buenos Aires: Editorial Teseo, 2020. 246 pp. ISBN 9789877232646.

Relutantes a pagar? Elites econômicas e desempenho do Estado no Chile

¿Renuentes a pagar? Élités económicas y desempeño del Estado en Chile

Unwilling to Pay? Business Elites and State Performance in Chile

Jorge Atria

UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES

Julius Durán

INVESTIGADOR INDEPENDIENTE

Simón Ramírez

UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES

Resumo

O que pensam os grupos sociais mais endinheirados acerca do pagamento de impostos? Qual é a visão desses grupos a respeito do papel do Estado? Como essas percepções diferem do desempenho fiscal do Estado chileno? Embora o Chile seja considerado um dos países com a maior capacidade estatal na América Latina, a sua política de impostos compartilha várias características com países de menor rendimento na região, a saber, a limitada redistribuição e a retrógrada estrutura tributária, apresentam uma deficiente habilidade no enfrentamento à desigualdade. Este artigo se baseia em uma apurada análise do rendimento do Estado, incluindo a comparação do Chile com o Uruguai e Portugal, bem como 32 entrevistas com membros da elite econômica chilena. Neste artigo analisaremos as percepções da elite econômica em relação aos impostos e o papel redistributivo do Estado, assim como as divergências entre a qualidade dos gastos do governo e as percepções desta elite. A desconfiança das elites nas ações do Estado leva à falta de vontade ou indisponibilidade para pagar impostos, os quais, em primeiro lugar,

são observados mais como um custo do que um instrumento para a promoção da solidariedade ou cooperação social. Além disso, se bem os impostos são percebidos como muito elevados, a efetividade da taxaço de impostos dos contribuintes de maiores ingressos está em paridade com a das classes de menor renda. Por um outro lado, ressaltamos a necessidade de analisar o desempenho fiscal, considerando tanto o gasto quanto a arrecadação –incluindo os indicadores mais opacos tais como as despesas fiscais–, e repensando estratégias para apresentar com maior clareza o desempenho do Estado.

Palavras-chave: elites; tributação; redistribuição; desempenho do Estado; Chile.

Resumen

¿Qué piensan los grupos de mayor ingreso en la sociedad sobre el pago de impuestos? ¿Cuál es su visión sobre el rol del estado? ¿Cómo inciden estas percepciones en las formas en que el gobierno recauda impuestos y ejecuta su gasto social? Este artículo aborda estas preguntas enfocándose en el caso de Chile. Aunque Chile es considerado uno de los países con mayor capacidad fiscal en América Latina, su política tributaria tiene en común diversas características con países con menor desempeño en la región, tales como una limitada redistribución y una estructura tributaria regresiva, lo cual le impide enfrentar decididamente la desigualdad económica. A partir de un extenso análisis del desempeño fiscal que incluye la comparación con Uruguay y Portugal, como también del análisis de 32 entrevistas a integrantes de la elite económica chilena, mostramos las divergencias entre la calidad del gasto público y las percepciones de la elite sobre este tema. La desconfianza de la élite a la acción estatal favorece la indisposición a pagar impuestos, los cuales son percibidos fundamentalmente como un costo más que como un instrumento para promover solidaridad o cooperación social. Los impuestos son también considerados muy altos, aunque las tasas efectivas de los contribuyentes de altos ingresos son similares a las que tributa la clase baja. También resaltamos la necesidad de analizar el desempeño fiscal teniendo en cuenta tanto el gasto como la recaudación –incluyendo indicadores más opacos como los gastos tributarios– y de repensar las estrategias de comunicación para presentar dicho desempeño más claramente.

Palabras clave: elites; impuestos; redistribución; desempeño fiscal; Chile.

Abstract

What do the wealthiest groups in society think about tax payment? What is their view of the role of the state? How do these perceptions influence the ways in which the government collects taxes and provides social spending? This paper addresses these questions focusing on the case of Chile. Although Chile is considered one of the countries with the highest state capacity in Latin America, its tax policy shares several features with lower-performing countries in the region, such as limited redistribution and a regressive tax structure, showing little ability to tackle economic inequality. Based on extensive analysis of state performance that included

a comparison with Uruguay and Portugal as well as 32 in-depth interviews with members of the Chilean economic elite, we show divergences between the quality of government spending and elite perceptions on this issue. Elites' distrust of state action leads to unwillingness to pay taxes, which they see primarily as a cost rather than an instrument to promote solidarity or social cooperation. Taxes are also perceived as too high, though the effective tax rates of high-income taxpayers are on par with that of lower classes. We highlight the need to analyze fiscal performance, taking into account both spending and tax collection—including more opaque indicators such as tax expenditures—, and rethinking communication strategies to present state performance more clearly.

Keywords: elites; taxation; redistribution; state performance; Chile.

Introdução

Da perspectiva do Estado, a arrecadação de impostos é um mecanismo crucial para o combate da desigualdade. O alvo dessa não se limita ao aumento de fundos para o financiamento de bens públicos, também possui a função redistributiva porque define: a quem se deve pagar, o porque tal contribuição é justificável e qual a quantidade apropriada de dinheiro para cada caso. Baseado nestas funções, a arrecadação de impostos e a redistribuição têm características-chaves a respeito da capacidade de construção de um Estado, portanto, ajudam ao Estado a se tornar um verdadeiro representante da comunidade de cidadãos.¹

O que pensam os grupos mais ricos acerca do pagamento de impostos e das despesas sociais? Qual é a visão desses grupos diante do papel do Estado? Como essas percepções influenciam nas formas em que o governo arrecada impostos e providencia benefícios sociais? Este artigo aborda estas questões tendo como foco o caso do Chile. Embora tenha sido indicado como um dos Estados mais fortes na América Latina, no Chile, a política de arrecadação de impostos compartilha diversas características com os países de menor desenvolvimento na região. A deficiente redistribuição e a retrógrada estrutura tributária levam a um regime cuja política fiscal tem um pequeno impacto na desigualdade. Ao medir a efetividade da taxa tributária, verifica-se que a elite econômica do Chile² tem uma baixa carga tributária, semelhante com aquela paga pelos contribuintes de menor renda.³ Entretanto, a baixa carga tributária das elites junto com o exercício natural e estrutural do poder,⁴ tem sido previamente relacionado com uma forte oposição às progressivas reformas tributárias.

¹ Jorge Atria, "Introducción: Impuestos y Sociedad: Conceptos, dilemas y tensiones", em *Tributación en Sociedad: Impuestos y Redistribución en el Chile del Siglo XXI*, Jorge Atria ed. (Santiago de Chile: Uqbar editores, 2014), 11-24.

² Os termos "elite econômica" e "elite empresarial" serão utilizados de forma intercambiável neste documento. Enquanto a elite empresarial constitui um segmento da elite econômica, a abordagem qualitativa foi baseada em posições e recursos para selecionar um grupo de alta influência, tanto no setor empresarial quanto na esfera econômica. Além disso, uma vasta literatura analisou a alta coesão ideológica da elite econômica chilena, que é ilustrada por seus grupos empresariais. Ver Marion Fourcade e Sarah Babb. "The rebirth of liberal creed: Path to neoliberalism in four Countries", *American Journal of Sociology* 108, no. 3 (2003): 533-579; Erica Salvaj, "Cohesión y homogeneidad. Evolución de la red de directores de las grandes empresas en Chile, 1969-2005", em *Adaptación. La empresa chilena después de Friedman*, José Ossandón e Eugenio Tironi eds. (Santiago de Chile: Universidad Diego Portales, 2013), 55-84; María Angélica Thumala, *Riqueza y piedad: el catolicismo de la elite económica chilena* (Santiago de Chile: Editorial Debate, 2007); Tomás Lindurraga, *Divergencias. Trayectorias del neoliberalismo en Argentina y Chile* (Santiago de Chile: Universidad Diego Portales, 2014).

³ Tasha Fairfield e Michel Jorratt, "Top income shares, business profits, and effective tax rates in contemporary Chile", *Review of Income and Wealth* 62 (2016): S120-S144; Barbara Castelletti, "How redistributive is fiscal policy in Latin America? The case of Chile and Mexico", OECD Development Centre Working Paper no. 318 (Paris: OECD Publishing, 2013). Neste paper, Castelletti encontra taxas de impostos efetivas semelhantes entre os 10% superiores e os 40% inferiores.

⁴ Tasha Fairfield, "Business Power and Tax Reform: Taxing Income and Profits in Chile and Argentina", *Latin American Politics and Society* 52, no. 2 (2010): 37-71.

Portanto, conhecer as percepções e crenças da elite econômica –entendida aqui como as pessoas de negócios em cargos de poder e influência⁵– é necessário para compreender como aqueles que estão na base da distribuição de renda dão sentido à tributação e, desta forma, indicar quais estratégias deveriam ser favorecidas para o futuro aumento da redistribuição.

Especificamente, o documento visa contribuir para (i) analisar as elites econômicas, um grupo do qual sabemos muito pouco, particularmente no que diz respeito às suas opiniões sobre tributação e o papel do Estado, que são cruciais para entender seu apoio ou oposição às desigualdades econômicas; (ii) comparar as percepções e crenças das elites sobre tributação e Estado com base no desempenho fiscal.

Esta pesquisa se baseia em dados quantitativos e qualitativos. Em primeiro lugar, avaliamos o desempenho do Estado do Chile em termos das dimensões-chaves em relação a: despesas, arrecadação e redistribuição. Além disso, com propósitos comparativos, apresentamos dados do Uruguai e Portugal a respeito das mesmas dimensões. Subsequentemente, foram realizadas 32 entrevistas com membros da elite econômica chilena para analisar o significado social dos impostos conforme suas visões, assim como suas percepções e crenças sobre o Estado.

Nossas descobertas mostram uma importante lacuna entre as percepções das elites empresariais sobre tributação e o estado e o desempenho fiscal. Eles também dão um panorama do que o pagamento de impostos significa para os grupos mais ricos e sua limitada vontade de pagar, dando uma noção dos níveis de consentimento e dos desafios aos gastos públicos apresentados por este grupo da sociedade chilena.

Este artigo tem cinco seções. A segunda seção apresenta o desenvolvimento teórico e o contexto ao discutir os significados de tributação, redistribuição e consentimento. Esta também explica as principais características do sistema tributário chileno. A seção 3 trata da metodologia utilizada e as técnicas de coleta de dados desses estudos. Já a seção 4 analisa as principais descobertas. Esta apresenta duas partes: a primeira compara o desempenho do Estado a respeito da arrecadação de impostos e despesas sociais no Chile, Uruguai e Portugal e, na segunda, avalia as percepções que os membros da elite econômica do Chile têm sobre a tributação e o papel do Estado. Finalmente, a seção 5 esboça algumas conclusões fundamentadas nos dados previamente apresentados.

Desenvolvimento teórico e contexto

Nos últimos anos, houve um crescente interesse em estudar os fundamentos sociais, políticos e culturais da tributação, derrubando as clássicas preocupações dos sociólogos e economistas.⁶ Esta nova sociologia fiscal ajuda a desvendar as razões pelas quais os impostos estão além de ser uma simples questão técnica e/ou matéria de especialistas, abrangendo fundamentos do Estado e da

⁵ Seguimos aqui a definição de elites de Khan como "aqueles que têm um controle ou acesso a um recurso amplamente desproporcional". Dentro desta definição, podemos pensar em elites como ocupando uma posição que lhes proporciona acesso e controle ou, como possuindo recursos que os aproveitam - a diferença está em nossa unidade de análise (indivíduos ou a estrutura das relações). Importante para esta definição é um ponto secundário: "O recurso deve ter valor transferível", Shamus Khan, "The sociology of elites", *Annual Review of Sociology* 38 (2011): 362.

⁶ Rudolf Goldscheid, Joseph Schumpeter e Rudolf Hickel, *Die Finanzkrise des Steuerstaats: Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen* (Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1976); Uwe Schultz ed., *Mit den Zehnten fing es an: eine Kulturgeschichte der Steuer* (München: C. H. Beck, 1992); John Campbell, "The State and Fiscal Sociology", *Annual Review of Sociology* 19 (1993): 163-185; Joseph Schumpeter, "La crisis del Estado Fiscal", *Revista Española de Control Externo* 2, no. 5 (2000): 147-192.

cidadania. Ainda mais, a observação dos Estados é maior: de um lado temos o estudo das despesas para benefícios sociais e que é completado com o estudo da receita, e esta perspectiva integrada possibilita discernir por processos de contestação e negociação, mudanças nas relações sociais e as instituições e caminhos para progressivos contratos fiscais.⁷ Do outro lado, tal foco nos possibilita esclarecer a legitimidade fiscal dos processos por meio da ilustração das formas em que os cidadãos se identificam a si mesmos como parte de uma comunidade política e o papel que eles dão ao Estado.⁸

Dando seguimento a Martin, Mehrotra e Prasad, este artigo entende a tributação como “a obrigação de contribuir em dinheiro e bens para o Estado em troca de nada em particular”.⁹ Apesar que esta definição não atende o fato que em alguns casos os impostos podem ser direcionados para propósitos específicos e que há uma implícita promessa que os recursos serão gastos em bens e serviços coletivos, os autores ressaltam que, esses não são “uma taxa paga em explícita troca por algum serviço, mas uma obrigação a contribuir que o Estado impõe aos seus cidadãos e, se for necessário, até com uso da força”.¹⁰

Tal definição de pagamento de impostos está presente neste desenvolvimento teórico por duas razões. A primeira, permite distinguir impostos de preços e taxas, portanto, persegue um raciocínio que vai além da noção de impostos enquanto apenas troca ou câmbio, que havia prevalecido nos sistemas tributários prévios à massificação da crescente imposição no século vinte.¹¹ A segunda, a inabilidade para estabelecer uma conexão entre os impostos com bens específicos e os produtos em troca, impede aos indivíduos a capacidade de realmente compreender o implícito e esperado retorno do pagamento de impostos.¹² Desta forma, a tributação ultrapassa a lógica do mercado, fazendo os cidadãos parte de uma generalizada rede de reciprocidade.¹³

Consentimento ao pagamento de impostos

A necessidade de consentimento vai além da tributação, tratando-se do pivô para a criação de uma sociedade e uma fonte essencial para a legitimidade do Estado. Para John Locke, consentimento, seja explícito ou tácito, é um mecanismo que expressa a realização da vontade com as obrigações especiais e a constituição de membro pleno da sociedade.¹⁴

De uma perspectiva antropológica, os impostos podem ser compreendidos como um sacrifício que habilita a existência de uma comunidade. A noção de sacrifício¹⁵ não associa a obrigação de pagar impostos com a satisfação do que é recebido, mas sim com o reconhecimento da soberania de uma entidade, a qual os cidadãos submetem parte das suas propriedades para uma melhora da sua própria condição moral, assim como também participam na regeneração da comunidade.¹⁶ Portanto, o

⁷ Katja Hujo ed., *The Politics of Domestic Resource Mobilization for Social Development* (Basingstoke: Palgrave Macmillan / UNRISD, 2020).

⁸ Alejandro Grimson e Alexander Roig, “Las percepciones sociales de los impuestos”, em *La desigualdad y los impuestos: materiales para la discusión*, José Nun ed. (Buenos Aires: Capital Intelectual, 2011), 87-119.

⁹ Isaac W. Martin, Ajay K. Mehrotra e Monica Prasad, “The Thunder of History: The Origins and Development of the New Fiscal Sociology”, em *The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative and Historical Perspective*, Isaac W. Martin, Ajay K. Mehrotra e Monica Prasad eds. (New York: Cambridge University Press, 2009), 1-28.

¹⁰ Martin, Mehrotra e Prasad, “The Thunder of History”, 3.

¹¹ Pierre Rosanvallon, *La sociedad de los iguales* (Madrid: RBA, 2012).

¹² Vanessa Williamson, *Read My Lips. Why Americans Are Proud to Pay Taxes* (Princeton: Princeton University Press, 2017).

¹³ Martin, Mehrotra e Prasad, “The Thunder of History”.

¹⁴ Alex Tuckness, “Locke’s Political Philosophy”, em *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Edward N. Zalta ed., 2020. <https://plato.stanford.edu/entries/locke-political/>

¹⁵ Henri Hubert e Marcel Mauss, *Sacrifice: Its Function and Nature* (Chicago: The University of Chicago Press, 1964 [1898]).

¹⁶ Mireille Abelin, “Fiscal sovereignty: Reconfigurations of value and citizenship in post-financial crisis Argentina”, PhD dissertation, Columbia University, 2012.

pagamento de impostos envolve que o Estado seja percebido como um valioso distribuidor da riqueza excedente, ao que recai a responsabilidade de projetar uma imagem de credibilidade e autoridade. Para manter essa imagem, é necessário o reconhecimento moral da generosidade dos cidadãos com a sociedade, já que eles justificam seu pertencimento através do pagamento.¹⁷ Em relação a esta aproximação, usaremos o conceito de sacrifício para analisar o pagamento de impostos além da dimensão econômica, ou seja, para avaliar em que medida os significados da elite sobre o pagamento de impostos envolvem uma cooperação social e pertencimento comunitário.

À luz desta perspectiva, o consentimento do pagamento é parte de uma relação bem mais ampla entre o Estado e os cidadãos: um vínculo fiscal que envolve dinâmicas de reconhecimento intersubjetivo –como o Estado é percebido e, como os indivíduos entendem a cooperação social, entre outros.¹⁸

Pagar impostos e ser parte de uma rede generalizada de reciprocidade necessita um ato de fé por parte dos contribuintes: eles devem acreditar que no futuro receberão algum retorno e, que outros contribuintes também irão aportar.¹⁹ Enquanto em alguns países mostram baixos níveis de confiança no Estado, em outros os contribuintes pagam o que deveriam e em outros mostram altos níveis de confiança.²⁰ Além disso, há diferenças entre as sociedades com relação à perspectiva de retorno ou à vontade de pagamento –que pode ser baixa–.²¹ De fato, tem sido observada a crescente falta de confiança no Estado, particularmente no relativo à tributação como ferramenta de distribuição.²² Inclusive, Sloterdijk propõe uma transformação gradual ao atual paradigma de tributação para entender impostos como doações. Portanto, ele argumenta que isso coloca fim à noção de que os contribuintes são devedores e revigora a democracia.²³

De acordo com Steinmo,²⁴ entender a razão pela qual o sistema de impostos produz diferentes resultados leva à análise de: (a) as vias pelas quais as instituições sociais e políticas estruturam o comportamento dos contribuintes, (b) como e por quê as sociedades têm desenvolvido diferentes instituições sociais e políticas e, (c) as atitudes, crenças e cultura política de cada sociedade. Este último aspecto está relacionado ao consentimento, assim como também se refere à tolerância dos diferentes níveis de tributação e às expectativas dos cidadãos sobre o Estado.

Consentir a tributação poderia ser uma condição diferenciadora do sistema tributário contratual –uma troca explícita de impostos por serviços– em relação ao caráter coercitivo que contempla uma arrecadação mais arbitrária, em que os contribuintes não fazem parte da tomada de decisões da política tributária.²⁵ Todavia, no mundo de hoje, prevalece o sistema tributário antigo. Embora a noção de contrato fiscal tenha diferentes definições e escopos,²⁶ a evolução histórica do sistema de

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Grimson e Roig, "Las percepciones"; Abelin, "Fiscal sovereignty".

¹⁹ Sven Steinmo, "The Evolution of Policy Ideas: Tax Policy in the 20th Century", *British Journal of Politics and International Relations* 5, no. 2 (2003): 206-236.

²⁰ Marcelo Bergman, *Tax Evasion and the Rule of Law in Latin America: The Political Culture of Cheating and Compliance in Argentina and Chile* (University Park: The Pennsylvania State University Press, 2009).

²¹ Arpad Todor, "The politics of engendering faith in the post-communist Romanian tax system", em *The Leap of Faith. The Fiscal Foundations of successful government in Europe and America*, Sven Steinmo ed. (Oxford: Oxford University Press, 2018), 250-270.

²² Steinmo, "The evolution"; Vito Tanzi, "The Challenges of Taxing the Big", *Revista de Economía Mundial*, 37 (2014): 23-40.

²³ Peter Sloterdijk, *Die nehmende Hand und die gebende Seite* (Berlin: Suhrkamp Verlag, 2010).

²⁴ Sven Steinmo ed., *The Leap of Faith: The Fiscal Foundations of Successful Government in Europe and America* (Oxford: Oxford University Press, 2018).

²⁵ Mick Moore, "Between Coercion and Contract: Competing Narratives on Taxation and Governance", em *Taxation and State Building in Developing Countries: Capacity and Consent*, Deborah Bräutigam, Odd-Helge Fieldstad e Mick Moore eds. (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).

²⁶ Ver Jeffrey Timmons, "The Fiscal Contract: States, Taxes, and Public Services", *World Politics* 57, no. 4 (2005): 530-567; Martin, Mehrotra e Prasad, "The Thunder of History".

impostos contratual se baseia na articulação e negociação de processos entre os cidadãos e o Estado, esses ajudaram a expandir a representatividade, a responsabilidade e a efetividade fiscal.²⁷ Em outras palavras, se propiciaria assim a participação em decisões coletivas, acesso a ativos públicos ou semipúblicos, e maior responsabilidade governamental para entender o uso da receita tributária.²⁸

Em qualquer imposto, o sistema tributário contratual pode ter diversos resultados. Por um lado, alguns cientistas discutem que a evolução do sistema de impostos diverge em duas trajetórias principais que dependem de diferentes ondas de democratização.²⁹ O primeiro padrão se apoia em uma tributação de renda progressiva, associada a democracias maduras. O segundo padrão, presente em países recentemente democratizados, se baseia em uma tributação indireta, se apoiando fundamentalmente nos valores agregados de impostos (value-added tax VAT).

Por outro lado, uma distinta vertente de pesquisa ressalta diferentes níveis de poder para tributar. Esta aproximação tem sido amplamente usada na América Latina, especialmente em relação ao limite de "ir onde o dinheiro está".³⁰ Fairfield contribui para esta abordagem ao apresentar explicitamente as fontes de poder de barganha das elites, com base na distinção entre o poder instrumental das empresas e o poder estrutural. Esta estrutura teórica nos permite examinar as limitações que os governos latinoamericanos enfrentam na discussão sobre uma reforma tributária progressiva. Além disso, pesquisadores da capacidade estatal têm analisado elites e diferentes poderes para tributar com foco em negociações políticas entre elites em ascensão e em queda – o que não só ocorre no nível nacional, mas também implica em negociações federais, como no caso do Brasil –,³¹ ou os interesses econômicos privados da coalizão governante – o que Saylor explora ao distinguir entre credores líquidos e devedores líquidos no mercado de crédito de um país –.³²

O consentimento é também mais especificamente analisado por estudiosos como uma chave determinante da *compliance* fiscal, assim como com a troca de bens e serviços, e com os custos envolvidos no cumprimento das obrigações fiscais.³³ Por um lado, evidências anteriores relatam que a fiscalização só explica parcialmente o pagamento de impostos: a conformidade (*compliance*) tende a ser maior que o esperado se depender apenas da fiscalização, sugerindo que também influenciam outras motivações e regras sociais, tais como comportamento pró-social ou cooperativo.³⁴ Por outro lado, a aplicação da lei pela força pode ter um impacto negativo na *compliance*. Em certo nível, maiores taxas de punição e o uso de ameaça e coerção, não necessariamente reduzem a evasão fiscal e, poderiam até mesmo reduzir a moral fiscal.³⁵

²⁷ Moore, "Between Coercion".

²⁸ Deborah Bräutigam, "Taxation and State-building in Developing Countries", em *Taxation and State-building in Developing Countries: Capacity and Consent*, Deborah Bräutigam, Odd-Helge Fjeldstad e Mick Moore eds. (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), 1-33.

²⁹ Junko Kato e Miki Toyofuku, "The divergent paths of tax development during different waves of democratization", *Japanese Journal of Political Science* 19 (2018): 333-352.

³⁰ Tasha Fairfield, *Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics* (New York: Cambridge University Press, 2015).

³¹ Aaron Schneider, "State capacity and development: Federalism and tax in Brazil", em *Rethinking Taxation in Latin America: Reform and challenges in times of uncertainty*, Jorge Atria, Constantin Groll e María Fernanda Valdés eds. (Cham: Palgrave Macmillan, 2018), 57-85.

³² Saylor analisa os casos do Brasil e da Argentina para argumentar que os credores líquidos apoiam a diversificação fiscal e a construção do Estado em geral porque essas melhorias garantem o serviço da dívida, reduzem as pressões inflacionárias e apoiam o valor dos empréstimos pendentes dos credores, enquanto os devedores líquidos são mais indiferentes e menos dispostos a apoiar a tributação porque, de alguma forma, se beneficiam da inflação e da depreciação da moeda, o que, por sua vez, reduz a taxa de juros reais sobre suas dívidas. Ryan Saylor, "Debtor coalitions and weak tax institutions in Latin America: Insights from Argentina and Brazil", in *Rethinking Taxation in Latin America*, Atria, Groll e Valdés, 31-56.

³³ Gerald Easter, "Capacity, Consent and Tax Collection in Post-Communist States", em *Taxation and State Building in Developing Countries*, Bräutigam, Fjeldstad e Moore, 64-88.

³⁴ Ronald Cummings, Jorge Martínez-Vazquez, Michael McKee e Benno Torgler, "Tax Morale Affects Tax Compliance: Evidence from Surveys and an Artefactual Field Experiment", *Journal of Economic Behavior & Organization* 70, no. 3 (2009): 447-457.

³⁵ Bruno Frey e Manfred Holler, "Tax Compliance Policy Reconsidered", *Homo Oeconomicus* 15 (1998): 27-45; Natalie Taylor, "Understanding Taxpayer Attitudes through Understanding Taxpayer Identities", em *Taxing Democracy: Understanding Tax Avoidance and Evasion*, Valerie A. Braithwaite ed. (Aldershot: Ashgate Publishing, 2002), 71-92.

De acordo com Levi,³⁶ o pagamento de impostos não pode ser considerado apenas uma questão de princípios, nem de puro interesse próprio e raramente pode ser contabilizado apenas por incentivos positivos. Os contribuintes são vistos como atores estratégicos, dispostos a cooperar enquanto esperam que outros também o façam. No que concerne aos governos, eles têm um papel fundamental na construção da confiança. Isto se deve à capacidade desses se estabelecerem como instituições confiáveis, competentes no fornecimento dos bens e serviços esperados em troca, bem como no convencimento dos contribuintes de que seus impostos são fundamentais para cumprir com seu objetivo. Ainda mais, Levi argumenta que a conformidade fiscal pode ser melhorada se os governos provarem que o sistema fiscal é justo. De outro modo, se as pessoas pensarem que todos fazem pedaladas, a evasão fiscal poderia até mesmo ser percebida como justa.³⁷

Sistemas tributários na América Latina e no Chile

Embora vários estudos demonstrem que existe uma considerável variação intra-regional na capacidade estatal na América Latina,³⁸ os sistemas fiscais regionais têm sido caracterizados pela incapacidade de garantir a eficiência do mercado, mobilizar a receita pública, assegurar a estabilização macroeconômica ou aumentar a igualdade através da redistribuição.³⁹ Além disso, as baixas taxas de impostos para as elites e a diminuição da tributação direta em comparação com a indireta, tais como os VAT, configuram um sistema tributário em que o ingresso de impostos permanece ancorado nas classes sociais, isto é, um imposto que somente é pago pelos ricos.⁴⁰ Os cientistas sociais demonstraram que a fraca capacidade fiscal está associada a legados mais abrangentes e persistentes na construção estatal na América Latina, como a debilidade institucional e instituições fiscais menos diversificadas do que as dos países do norte global, levando a uma capacidade extrativista limitada.⁴¹ Apesar de que ao longo das últimas décadas têm sido implementadas progressivas melhoras na região, todavia a receita tributária é baixa e com significativos níveis de desconformidade com os impostos.⁴²

Comparando a relação imposto/PIB entre os países latinoamericanos e os da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 2015,⁴³ parece que, em média, os países latinoamericanos arrecadaram 11,4% menos receita do que os seus homólogos da OCDE (22,84% contra 34,27%). Como sugerido por Bird, Martínez-Vásquez e Torgler,⁴⁴ um patamar mais elevado de arrecadação de impostos teria várias condições prévias, incluindo um Estado legítimo e responsável, o que significaria que os índices de impostos seriam condicionados por fatores como o desempenho

³⁶ Margaret Levi, *Of Rule and Revenue* (Berkeley: University of California Press, 1988).

³⁷ Bergman, *Tax evasion*.

³⁸ Hillel Soifer, *State building in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015); Saylor, "Debtor coalitions"; Marcus Kurtz, *Latin American State building in comparative perspective: Social Foundations of institutional order* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013).

³⁹ Katja Hujo e Shea McClanahan eds., *Financing Social Policy. Mobilizing Resources for Social Development* (Basingstoke: Palgrave Macmillan / UNRISD, 2008).

⁴⁰ Andrés Biehl e José Labarca, "Global Uncertainty in the Evolution of Latin American Income Taxes", em *Rethinking Taxation in Latin America*, Jorge Atria, Constantin Groll and María Fernanda Valdés eds. (Cham: Palgrave Macmillan, 2018), 89-122.

⁴¹ Saylor, "Debtor coalitions"; Kurtz, *Latin American State building*.

⁴² ECLAC, *Estudio Económico de Latinoamérica y el Caribe: Desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento* (Santiago: Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2015).

⁴³ OECD (Organization for Economic Co-operation and Development), UN (United Nations), CIAT (Inter-American Center of Tax Administrations), e IDB (Inter-American Development Bank), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2017* (Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 2017).

⁴⁴ Richard Bird, Jorge Martínez-Vásquez e Benno Torgler, "Tax Effort in Developing Countries and High-Income Countries: The Impact of Corruption, Voice and Accountability", *Economic Analysis & Policy* 38, no. 1 (2008): 55-71.

das instituições governantes. Desta forma, o objetivo deste artigo é explorar esta performance do Chile quando comparado com o Uruguai e Portugal.

No contexto de altos níveis de concentração de renda,⁴⁵ o Chile tem baixos níveis de redistribuição, em parte explicados pelos fracos efeitos redistributivos do sistema tributário⁴⁶ e pelo baixo gasto social.⁴⁷ O regime tributário chileno compartilha vários pontos fracos com outros países da região: uma estrutura tributária regressiva, um imposto de renda com baixa base tributária e tratamento diferenciado dos rendimentos de capitais e do trabalho, baixas taxas efetivas para os ingressos superiores, altos dispêndios fiscais do governo com isenções,⁴⁸ baixas taxas tributárias para a exploração dos recursos naturais e problemas de *compliance*.

Como indicado em muitos estudos, há vários fatores políticos que determinam como a atual estrutura tributária decorre do papel das elites.⁴⁹ Em tal sistema tributário desigual, modificar a estrutura tributária afeta inevitavelmente aos mais ricos. A elite exerce uma oposição através do poder instrumental e estrutural, tornando ineficientes os processos de qualquer reforma tributária.⁵⁰ Embora em 2014 o governo de Michelle Bachelet tenha promulgado uma reforma progressiva que aumentou os impostos sobre os contribuintes de maior renda, abordando parcialmente essa problemática, foi através de uma reforma em 2015 e um novo projeto -que está atualmente em discussão- que se buscou reverter algumas dessas principais mudanças, visando manter os impostos regressivos e uma baixa redistribuição.

Método

A pesquisa realizada para este estudo envolveu duas etapas. Primeiro, comparamos o desempenho do Estado com relação à redistribuição e aos gastos sociais do Chile, Uruguai e Portugal através de dados quantitativos. Posteriormente, usando métodos qualitativos, foram exploradas as percepções e crenças da elite econômica do Chile em torno dos significados da tributação e do papel do Estado.

A análise comparativa dos indicadores de desempenho fiscal permite avaliar o Estado chileno em aspectos-chave relacionados à eficiência dos gastos públicos, qualidade dos gastos sociais e eficácia na redução da pobreza e da desigualdade. Assim, é possível examinar como as percepções de eficiência e eficácia fiscal da elite empresarial chilena se relacionam com os indicadores reais. Por outro lado, esta comparação não permite explorar as diferenças entre a elite econômica chilena e as elites uruguaias e portuguesas, já que, devido às restrições de tempo e recursos, a etapa qualitativa só incluiu entrevistas com o primeiro grupo.

⁴⁵ Ignacio Flores, Claudia Sanhueza, Jorge Atria e Ricardo Mayer, "Top Incomes in Chile: A Historical Perspective on Income Inequality, 1964-2017", *Review of Income and Wealth* 66, no. 4 (2019): 1-25.

⁴⁶ OECD (Organization for Economic Co-operation and Development), *In It Together. Why Less Inequality Benefits All: Chile*. 2015. <http://www.oecd.org/chile/OECD2015-In-It-Together-Highlights-Chile.pdf>

⁴⁷ OECD (Organization for Economic Cooperation and Development), *OECD Social Expenditure Database*. https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOEX_AGG, (2019b).

⁴⁸ As despesas fiscais são "concessões e isenções de uma estrutura fiscal que reduzem a arrecadação de receitas governamentais e, como os objetivos da política governamental poderiam ser alcançados alternativamente através de um subsídio ou outros dispêndios diretos, a concessão é considerada como equivalente a uma despesa orçamental" em IMF (International Monetary Fund), *Manual on Fiscal Transparency* (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2007).

⁴⁹ Fairfield, "Business Power"; Ramón López e Eugenio Figueroa, *Fiscal Policy in Chile: Hindering Sustainable Development by Favoring Myopic Growth*, Documento de Trabalho no. 346 (Santiago de Chile: Universidad de Chile, 2011); Delia Boylan, "Taxation and Transition: The Politics of the 1990 Chilean Tax Reform", *Latin American Research Review* 31, no. 1 (1996): 7-31; Enzo Napoli e Patricio Navia, "La segunda es la vencida. El caso del royalty de 2004 y del impuesto específico a la gran minería de 2005 en Chile", *Gestión y Política Pública* XXI, no. 1 (2012).

⁵⁰ Fairfield, *Private Wealth*

A primeira etapa visava reunir um conjunto de indicadores para compreender objetivamente os efeitos redistributivos do Estado chileno em comparação com Portugal e Uruguai. Enquanto Chile e Uruguai compartilham algumas características econômicas, tais como o progresso econômico, os mercados de trabalho e a estrutura de produtividade, permitindo assim uma comparação razoável, Portugal é classificado como um país desenvolvido em termos de seus indicadores econômicos. Nos últimos 30 anos, os níveis de renda do Chile, Uruguai e Portugal se aproximaram, embora Portugal siga apresentando indicadores maiores do que esses países em diferentes áreas. Assim, Portugal pode ser considerado uma referência de desenvolvimento para os dois primeiros países.

Esta etapa avaliou a participação dos subsídios na renda monetária das famílias, a renda do mercado e as taxas de pobreza multidimensional.⁵¹ Mostramos também a renda monetária média ajustada à paridade do poder de compra (PPP)⁵² e taxas de pobreza multidimensional.

Estes últimos são estimados com base na variável pobreza multidimensional e nas famílias nos *decis* de renda primária. No Chile, o Ministerio de Desarrollo Social y Familia utiliza duas aproximações para medir a pobreza: a pobreza de renda e a multidimensional. A primeira é baseada em uma abordagem monetária, onde é estabelecido um limite mínimo de renda para atender às necessidades básicas de uma família. A segunda se baseia em uma abordagem mais ampla do bem-estar, considerando quatro dimensões: a) educação, b) saúde, c) trabalho e segurança social, e d) moradia.⁵³ Embora essa medida tenha sido modificada em 2015 para incluir uma dimensão adicional (redes e coesão social), optamos por excluí-la, pois ela só pode ser replicada para os anos 2015 e 2017, enquanto as medidas das quatro dimensões originais estão disponíveis desde 2009.

Para a etapa qualitativa, realizamos trinta e duas entrevistas em profundidade para estudar as percepções da elite dos negócios. As entrevistas foram realizadas entre fevereiro e maio de 2013 em Santiago, Chile. A amostragem foi baseada em dois critérios de seleção: pertencer aos 5% de melhor renda (média familiar per capita, de acordo com CASEN 2011), e ocupar uma posição de prestígio dentro de uma empresa, fundação lucrativa ou grupo empresarial, ou trabalhar como consultor independente no setor privado.

Identificamos um conjunto inicial de nove entrevistados usando um método de referência em cadeia para solicitar que sugerissem outros indivíduos com critérios semelhantes.⁵⁴ Empregamos esta estratégia para alcançar trinta e dois entrevistados. A amostra incluiu participantes de oito setores produtivos: transporte, atividades de serviços de alimentação, mineração, serviços de consultoria, eletricidade e gás, atividades financeiras e de seguros, associações empresariais e fundações privadas.

A amostra foi desequilibrada quanto às linhas de gênero (87% de homens e 13% de mulheres), o

⁵¹ Ricardo Infante, *América Latina en el umbral del desarrollo. Un ejercicio de convergencia productiva*. Documento de trabalho no. 14, projeto de Desenvolvimento inclusivo. Santiago do Chile: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2011. Estes indicadores foram construídos com base na Pesquisa Nacional de Caracterização Sócio-Econômica (CASEN) para o ano 2017. A participação dos subsídios na renda monetária das famílias é igual à parcela das transferências monetárias diretas (do governo) da renda monetária das famílias. Este indicador está agrupado em deciles de renda primária. Para este exercício, a renda primária é igual à renda monetária, menos os subsídios em dinheiro.

⁵² A renda primária inclui todos os pagamentos recebidos pelas pessoas, do trabalho e da propriedade de ativos, pensões compulsórias e transferências correntes privadas (de instituições sem fins lucrativos e outros domicílios). Os subsídios diretos são todas as contribuições monetárias feitas pelo Estado às famílias através de programas sociais. Finalmente, a renda monetária é a soma da renda primária e dos subsídios monetários recebidos pelos lares.

⁵³ Ministerio de Desarrollo Social, *Metodología de medición de pobreza multidimensional con entorno y redes*. Documentos Metodológicos Casen no. 32 (Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2016). http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Metodologia_de_Medicion_de_Pobreza_Multidimensional.pdf

⁵⁴ Oisín Tansley, "Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling", *Political Science & Politics* 40, no. 4 (2007): 765-772.

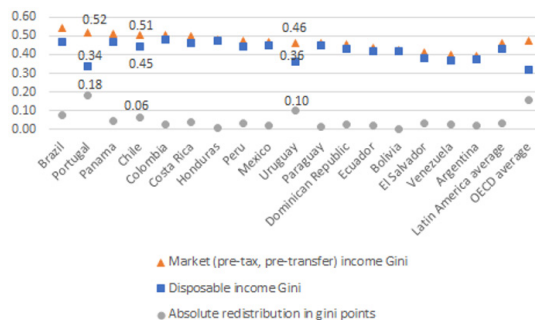
que reflete a baixíssima proporção de mulheres que ocupam cargos de administração ou diretorias no Chile.⁵⁵ As entrevistas duraram entre 35 e 100 minutos cada, foram gravadas e transcritas, e posteriormente codificadas e analisadas utilizando o software *Dedoose*. As diretrizes da entrevista incluíam seis módulos (percepção geral, cumprimento, estrutura tributária, reforma tributária, instituições e desigualdade). A cada entrevista foi atribuído um número de identificação, anotado entre parênteses quando as citações são empregadas para ilustrar os resultados. Neste artigo, são apresentados apenas os resultados relativos ao módulo de percepção geral. A análise das entrevistas começou com um processo de codificação, pelo qual foram atribuídos códigos específicos a trechos relevantes. Os códigos se referem aos principais conceitos e temas de nossa pesquisa. A análise dos códigos foi baseada em diferentes etapas de codificação, considerando aspectos descritivos, interpretativos e causais.⁵⁶

Descobertas

Desempenho do Estado: comparando Chile, Uruguai e Portugal

Tanto as estruturas fiscais quanto as despesas públicas são essenciais para determinar o papel fiscal do Estado na correção da distribuição de renda no mercado. Assim como na maioria dos países latino-americanos, o efeito redistributivo dos gastos fiscais no Chile é muito baixo. O coeficiente médio de Gini para os países latinoamericanos em relação à distribuição da renda de mercado é de 0,46, que cai para 0,43 após impostos e transferências (Figura 1). Nos países da OCDE, em contraste, a redistribuição reduz o coeficiente de Gini de 0,47 para 0,32. Vale mencionar que, nesses países, a distribuição da renda de mercado é tão desigual quanto na América Latina, mas o papel-chave do Estado permite níveis de distribuição mais equitativos.

Figura 1. Coeficiente de Gini para renda de mercado e *renda disponível (circa 2016)



⁵⁵ DESUC, *Informe de Mujeres en Alta Dirección Empresas Grandes y Medianas (IMAD)* (Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2018).

⁵⁶ Nigel King e Christina Horrocks, *Interviews in Qualitative Research* (London: Sage, 2010).

Fonte: Elaboração própria dos autores, com base em Solt.⁵⁷

Nota: *A renda disponível é a renda do mercado após impostos e transferências estatais.

Segundo Infante,⁵⁸ o limiar de desenvolvimento corresponde a uma PPP de 22.000 dólares de renda *per capita*. O Chile e o Uruguai estão entre as economias emergentes⁵⁹ com a maior renda *per capita* da América Latina, com PPPs de USD 21.415 e USD 19.401, respectivamente. Por outro lado, Portugal é classificado como uma economia avançada com uma das mais baixas rendas (PPP USD 27.404). Além disso, o PIB *per capita* chileno convergiu rapidamente com o de Portugal nos últimos vinte e sete anos. Em 1990, a renda *per capita* chilena era equivalente a 31% da de Portugal, enquanto em 2000 era de 4,4% e, em 2017, de 71%.

Embora o Chile tenha níveis de renda similares aos do Uruguai e de Portugal, seu papel redistributivo é muito limitado em comparação com esses dois países (tabela 1). A desigualdade de renda no mercado chileno é semelhante à de Portugal, com valores de Gini de 0,51 e 0,52,⁶⁰ respectivamente, no entanto, após incluir impostos e transferências, as taxas de desigualdade em Portugal caem 0,18 pontos, três vezes mais do que a redução de 0,6 pontos do Chile. Por outro lado, o Uruguai tem menor desigualdade de renda no mercado e seu governo consegue reduzir a desigualdade em maior escala do que o Chile. Da mesma forma, a riqueza está mais concentrada no Chile, com um coeficiente de Gini mais elevado de ativos financeiros. As diferenças entre esses países, são ilustradas por outros indicadores econômicos e sociais, tais como as taxas de pobreza, a participação no topo da renda do 1%, e o número de bilionários por milhão de habitantes.⁶¹

Tabela 1. Indicadores sociais, econômicos e fiscais chilenos, uruguaios e portugueses (circa 2017)

Indicador	Chile	Uruguai	Portugal
Renda nacional bruta per capita (PPP)*	21,415	19,401	27,404
Coefficientes de Gini de mercado	0.51	0.46	0.52
Efeito redistributivo (mudança nos pontos Gini)	0.06	0.10	0.18
Taxa de pobreza**	6.4	2.9	3.0
Gasto Social como porcentagem do PIB ***	11.3	12.1	23.7
Carga tributária como porcentagem do PIB	20.1	29.0	34.4
Imposto sobre bens e serviços como porcentagem do PIB	11.1	11.5	13.8

⁵⁷ Frederick Solt, "Measuring Income Inequality Across Countries and Over Time: The Standardized World Income Inequality Database", *Social Science Quarterly* 101 (2020): 1183-1199.

⁵⁸ Ricardo Infante, "América Latina en el umbral del desarrollo. Un ejercicio de convergencia productiva", Documento de trabalho no. 14, projeto Desarrollo inclusivo (Santiago de Chile: CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), 2011).

⁵⁹ A classificação internacional das economias avançadas e emergentes para 2017 está disponível no FMI, *Manual of Fiscal*.

⁶⁰ Há evidências que os valores de Gini chilenos, utilizando apenas pesquisas domiciliares, geralmente subestimam a desigualdade de renda, porque não capturam com precisão os ganhos de capital das principais rendas. Ramón López, Eugenio Figueroa e Pablo Gutiérrez, "La 'parte del león': Nuevas estimaciones de la participación de los súper ricos en el ingreso de Chile", *Universidad de Chile, Serie de Documentos de Trabajo*, 379 (2013). Using capital gains and tax evasion correction, these authors estimate that the Chilean Gini on average for the period 2004-2013 was 0.61. Despite the fact that this estimation is more precise for inequality estimations, there is still scarce availability of tax data across countries for the same years and using the same methodology.

⁶¹ Segundo a Forbes, o Chile tem onze indivíduos com fortunas superiores a um bilhão de dólares, Portugal tem apenas uma pessoa no ranking e o Uruguai nenhuma. Ver Forbes, "Billionaires: The Richest People of the World" (New York: Forbes, 2020).

Imposto sobre a renda e lucros como porcentagem do PIB	6.9	7.3	9.7
Despesas tributárias como porcentagem do PIB	3.1	6.4	5.0
Participação na renda do 1% superior	22.6	14.0	10.5
Bilionários por milhão de habitantes	0.6	0.0	0.1
Ativos financeiros Coeficiente de Gini	0.72	0.66	0.67

Fonte: Para estatísticas de renda nacional bruta per capita e taxa de pobreza, ver Banco Mundial;⁶² dados do mercado de Gini e efeito distributivo da Solt;⁶³ participação de 1% do topo da WID mundo;⁶⁴ o número de bilionários por milhão de habitantes é baseado nas estatísticas da Forbes⁶⁵ e da população no Banco Mundial;⁶⁶ os ativos financeiros coeficiente de Gini para o Chile e Uruguai são obtidos da ECLAC⁶⁷ e Portugal no INE; as receitas fiscais, o imposto sobre bens e serviços e o imposto sobre renda e lucros são obtidos da OCDE;⁶⁸ as despesas sociais para o Chile e Uruguai são obtidas da ECLAC⁶⁹ e para Portugal da OCDE;⁷⁰ as despesas fiscais para o Chile e Uruguai são obtidas da ECLAC,⁷¹ e para Portugal do IMF.⁷²

Observações: *Dólares internacionais constantes de 2011; **Porcentagem de pessoas que vivem com menos de USD 5,5 por dia de PPP; ***Esta informação não inclui despesas com educação.

As diferenças distributivas entre esses países podem ser explicadas pelo nível de gastos públicos, a progressividade dos gastos e o desempenho do sistema tributário. Ao comparar Chile e Portugal, este último tem níveis de gastos sociais muito mais elevados, enquanto Chile e Uruguai têm quase o mesmo nível. Estes números consideram apenas os gastos dos governos centrais; portanto, no caso do Uruguai, a estimativa exclui os gastos da previdência social do Banco de Previdência Social do Uruguai,⁷³ que tem componentes de solidariedade pública.⁷⁴ Assim, diante dos mesmos níveis de gastos, a desigualdade pode ser reduzida através de pensões quando se inclui um pilar de solidariedade para o Uruguai. Por outro lado, o sistema de pensões chileno se baseia principalmente em contas de capitalização individual: os únicos elementos redistributivos são a *pensión básica solidaria* (Pensão Básica Solidária) e a *aporte previsional solidario* (Aporte Previsional Solidário), que são pensões solidárias para os grupos mais pobres já incluídos em programas sociais com um efeito positivo na redução da pobreza.⁷⁵ Entretanto, o impacto desta política sobre a desigualdade de renda é baixo: com base nos dados da pesquisa CASEN, constatamos que estas pensões solidárias reduzem o coeficiente de Gini em 0,007 pontos. As descobertas de Lustig⁷⁶ confirmam que o Uruguai é um

⁶² World Bank, "World Development Indicators. World Bank Open Data" (Washington, D.C.: The World Bank Group, 2019).

⁶³ Solt, "Measuring income".

⁶⁴ WID.world, "World Inequality Database" (Paris: World Inequality Lab, 2019).

⁶⁵ Forbes, *Billionaires*.

⁶⁶ World Bank, *World development*.

⁶⁷ ECLAC, "Panorama Social de América Latina" (Santiago de Chile: Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2019).

⁶⁸ OECD (Organization for Economic Cooperation and Development), "Base de datos global de estadísticas tributarias" (Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 2019). <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/base-de-datos-global-de-estadisticas-tributarias.htm>.

⁶⁹ ECLAC, "Cepalstat" (Santiago: Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2020). <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.

⁷⁰ OECD, "Social Expenditure".

⁷¹ ECLAC, "Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe" (Santiago: Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2019).

⁷² IMF (International Monetary Fund), "Portugal: Fiscal Transparency Evaluation" (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2014). <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Portugal-Fiscal-Transparency-Evaluation-42386>.

⁷³ ECLAC, "Panorama Fiscal".

⁷⁴ O Banco de Previdência Social do Uruguai orienta o sistema nacional de previdência social do Uruguai. Este sistema combina esquemas de pré-pagamento e pensões individuais de capitalização. Conferir em MIDESO (Ministerio de Desarrollo Social), "Hacia un Uruguay más equitativo en materia de envejecimiento. Primer Debate Nacional sobre Políticas Sociales, Envejecimiento y Territorio" (Montevideo: Gobierno de Uruguay, 2009).

⁷⁵ Subsecretaría de Previsión Social, "Evaluación del Pilar Solidario en el financiamiento de la canasta de consumo, los ingresos y la pobreza multidimensional de hombres y mujeres adultos mayores", (Santiago: Gobierno de Chile, 2017).

⁷⁶ Nora Lustig, "El Impacto del Sistema Tributario y el Gasto Social en la Distribución del Ingreso y la Pobreza en América Latina," *CEQ Documento de Trabajo no. 62*, (New Orleans: Tulane University, 2017).

dos países latino-americanos onde a desigualdade de renda é mais reduzida através das pensões compulsórias, enquanto que no Chile o efeito redistributivo é muito baixo.

O Chile tem sido altamente classificado quanto à eficácia dos gastos públicos. Por exemplo, no Relatório de Competitividade Global 2016 – 2017,⁷⁷ o Chile se classificou no *ranking* 21º dentre os 138º países com baixo desperdício dos gastos de governo, enquanto o Uruguai ficou em 99º e Portugal em 87º. No indicador “desvio de fundos públicos” do relatório de 2017 – 2018, o Chile se classificou no 39º lugar entre os 137º países (o Uruguai ficou em 40º e Portugal em 46º), ou seja, um menor desvio de recursos públicos do que esses países.⁷⁸ Além disso, quanto à “eficiência”, o Chile se classificou em 80º, semelhante a Portugal (posição 72) e mais eficiente do que o Uruguai (posição 117) e todos os outros países da América Latina.⁷⁹ De fato, conforme os Indicadores de Governança Mundial, o Chile ocupava o 81º lugar em 2018 em eficácia governamental, apenas algumas posições atrás de Portugal (86º), muito à frente do Uruguai (73,8º) e melhor do que o resto da América Latina.⁸⁰ Consequentemente, ambas classificações provam que os gastos públicos do Chile não apresentam pior desempenho quando comparados com Portugal ou Uruguai. Finalmente, o Ranking de Competitividade Mundial (IMD 2021) confirma o desempenho adequado do Estado chileno: enquanto o Chile ocupa o 22º lugar entre 64 países no módulo de Eficiência Governamental, Portugal ocupa o 38º lugar. O Uruguai não está incluído nesta classificação.

A eficiência dos gastos públicos chilenos é ilustrada pela sua capacidade de se concentrar na população de menor renda. Com relação à renda indicada na pesquisa CASEN, quanto maior a renda, menores são os subsídios governamentais recebidos pelas famílias (figura 2). No primeiro decil, a participação das transferências diretas equivale a 48% da renda monetária. Assim, as transferências públicas têm um papel fundamental no aumento da renda das famílias e na redução da pobreza. Além disso, a política social também é eficiente sob a perspectiva multidimensional de bem-estar. A Figura 3 apresenta a taxa de pobreza multidimensional nos decis de renda para 2009, 2013 e 2017. Esse gráfico mostra que a incidência da pobreza vem caindo de forma constante e em maior escala nos decis de menor renda, melhorando as condições de vida dos pobres, em termos monetários e não monetários. De fato, em comparação com outros países da América Latina, o Chile tem uma maior redução da incidência da pobreza através das transferências diretas.⁸¹

⁷⁷ WEF (World Economic Forum). "The Global Competitiveness Report 2016-2017". (Geneva: World Economic Forum, 2016).

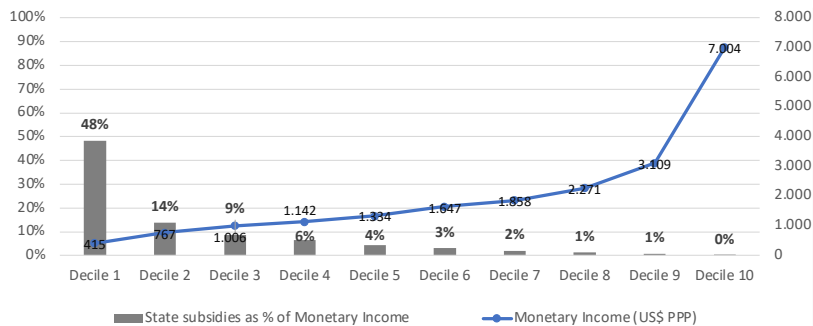
⁷⁸ Neste relatório, o indicador "Desperdício de gastos de governo" não está disponível.

⁷⁹ WEF (World Economic Forum). "The Global Competitiveness Report 2017-2018". (Geneva: World Economic Forum, 2017).

⁸⁰ Daniel Kaufmann, Aart Kraay e Massimo Mastruzzi, "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues", *World Bank Policy Research Working Paper* no. 5430 (Washington, D.C.: The World Bank, 2010).

⁸¹ Sandra Martínez-Aguilar, Alan Fuchs, Eduardo Ortiz-Juarez e Giselle Del Carmen, "The Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty in Chile", *Policy Research working paper* no. WPS 7939 (Washington, D.C.: World Bank, 2017).

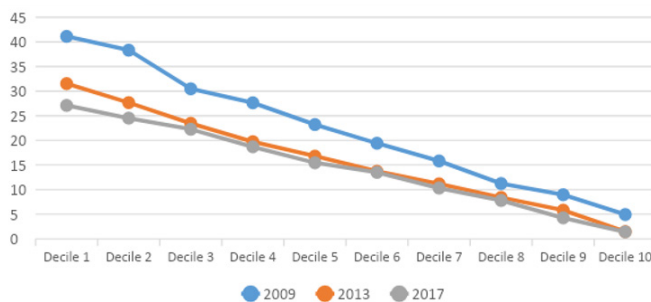
Figura 2. Participação dos subsídios diretos (eixo esquerdo) e das rendas monetárias (eixo direito) de acordo com o decil primário da renda domiciliar (Chile, 2017)



Fonte: Elaboração própria dos autores com base no Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2017) e no fator de conversão PPP do Banco Mundial.

Notas: A participação dos subsídios na renda monetária das famílias é igual à parcela das transferências monetárias diretas da renda monetária das famílias.

Figura 3. Taxa de pobreza multidimensional, de acordo com o decil primário de renda domiciliar (Chile, 2009-2017)



Fonte: Elaboração própria dos autores com base na pesquisa de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) (2009, 2013, 2017).

A partir do segundo decil, o número de subsídios cai acentuadamente⁸² para a média da distribuição, onde as transferências têm uma menor participação na renda. Isto prova que as transferências de dinheiro direto são principalmente destinadas às famílias mais desfavorecidas, enquanto a redução significativa dos níveis de subsídios nos decis 2 a 7, as deixa em uma situação vulnerável. Embora existam outros recursos públicos além dos subsídios, nos concentramos nas transferências diretas de dinheiro para analisar a capacidade redistributiva do Estado no que diz respeito à renda monetária. De fato, as diferenças nas rendas baixas distinguem os grupos inferiores e médios, o que é ilustrado pelo fato de que 54% dos que estão no quarto e sétimo decil dizem que estão lutando para cobrir

⁸² This decrease occurs in relative and in absolute terms (i.e., as the primary household income increases, direct subsidies from the state are reduced, representing a lower percentage of participation in household income).

todas as despesas, apesar de estarem trabalhando.⁸³ Assim, a política social do Chile é caracterizada por um forte enfoque nos gastos sociais com as populações pobres, deixando uma porcentagem significativa de lares nacionais desprotegidos.⁸⁴

Apesar do bom desempenho dos gastos do Governo chileno na redução da pobreza, a redistribuição da renda não altera substancialmente os altos níveis de desigualdade porque o nível de despesas é baixo em comparação com o nível de desenvolvimento do Chile. A quantidade de despesas fiscais, a sua progressividade e como elas são financiadas, determinam o potencial redistributivo de um país.⁸⁵ Assim, considerando o desempenho do Chile, devemos esperar que a redistribuição fiscal seja maior se os gastos destinados a benefícios sociais no país forem aumentados tanto quanto a tributação progressiva. Além disso, na América Latina há evidências que quanto maior forem as despesas públicas para benefícios sociais, maiores serão os efeitos distributivos.⁸⁶

O fraco efeito redistributivo também é visível quando examinamos a tributação. A carga tributária do Chile não é alta, e também está muito abaixo do Uruguai e Portugal: enquanto a carga tributária no Chile é de 20,1%, no Uruguai é de 29% e em Portugal é de 34,4% (ver tabela 1). Além disso, embora a participação do imposto de renda e dos lucros tenha aumentado no período 2009-2019, o sistema tributário é regressivo.⁸⁷ Como mostra o quadro 1, os impostos sobre bens e serviços equivalem à metade da receita tributária, enquanto a receita do imposto de renda é baixa (6,9% do PIB) em comparação com o Uruguai (11,5%) e Portugal (13,8%). Além disso, a arrecadação de impostos sobre a riqueza é baixa e representa 1,5 por cento do PIB.⁸⁸

O sistema tributário chileno dá tratamento preferencial aos ganhos de capital, proporcionando uma vantagem desproporcional aos contribuintes de alta renda. De acordo com Fairfield e Jorratt,⁸⁹ a taxa efetiva de impostos no Chile é de 16% para os contribuintes que estão no 1% da faixa superior de renda, o que é substancialmente inferior a outros países da OCDE, como os Estados Unidos e a Alemanha. O nível de gastos fiscais do Governo, tais como concessões e isenções, equivalentes a 3% do PIB, também é relevante. Embora este valor seja inferior aos do Uruguai e de Portugal, a maioria dos gastos fiscais do Chile (cerca de 80%) beneficia os contribuintes de renda, compreendendo os primeiros 19% dos contribuintes.⁹⁰ As medidas proporcionam principalmente incentivos à poupança e ao investimento, cujo impacto é objeto de debates controversos, já que facilitam o não-cumprimento fiscal, aumentando a regressividade dos incentivos fiscais e reduzindo a já debilitada capacidade redistributiva do sistema tributário.⁹¹ A Figura 4 mostra os valores do imposto de renda e do IVA como porcentagem do total das despesas tributárias. A Tabela 2 examina as despesas tributárias discriminadas por setores ou objetivos beneficiados.

⁸³ OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), "Risks that Matter Main Findings from the 2018", *OECD Risks that Matter Survey*, 2019.

⁸⁴ Andrea Repetto, "Crecimiento, pobreza y desigualdad: La vía chilena", *Economía y Política*, 1(3) (2016): 71-101.

⁸⁵ Lustig, *El Impacto*.

⁸⁶ José Ocampo, "Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización", *Nueva Sociedad*, 215 (2008): 36-61.

⁸⁷ Michel Jorratt e Ricardo Martner. "Justicia Fiscal para Chile: El impuesto a la riqueza y otras reformas tributarias progresivas" (Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert, 2020).

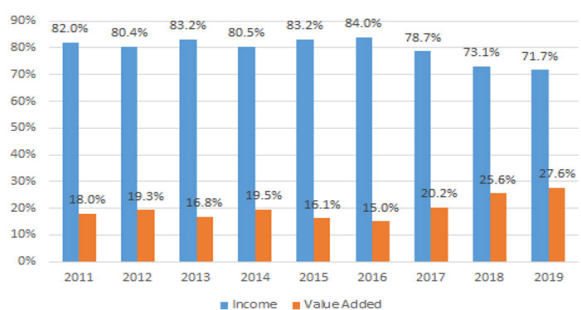
⁸⁸ *Idem*.

⁸⁹ Fairfield e Jorratt, "Top income shares".

⁹⁰ Jorge Atria, "La relación entre desigualdad e impuestos como fuente de conflicto social: el caso de Chile", em *Desigualdades. Tolerancia, legitimación y conflicto en las sociedades latinoamericanas*, Mayari Castillo e Claudia Maldonado eds. (Santiago de Chile: RIL, 2015), 247-278.

⁹¹ Michel Jorratt, "Gastos tributarios e evasión tributaria en Chile: Evaluación y propuestas", em *Tributación para el desarrollo: Estudios para la reforma del sistema chileno*, José Pablo Arellano e Vittorio Corbo eds. (Santiago de Chile: CEP-CIEPLAN, 2013) 39-128.

Figura 4. Despesas do imposto de renda e de valor agregado como porcentagem das despesas fiscais totais (Chile, 2011-2019)



Fonte: Elaboração própria dos autores com base no SII.⁹²

Tabela 2. Classificação das despesas tributárias por setor ou objetivos (Chile, 2011-2019)

Setor ou Objetivo	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Poupança - investimento	63.9	61.6	69.9	67.4	67.2	69.9	62.3	51.7	50.2
Educação	5.6	6.8	5.1	5.6	6.2	7.9	9.5	12.0	11.3
Saúde	6.9	8.8	4.4	4.3	4.8	5.7	7.4	8.8	8.7
Propriedade	10.0	11.4	7.8	8.3	7.5	4.8	6.0	7.0	7.9
Promoção de micro e pequenas empresas	4.6	4.0	3.2	3.2	4.6	3.2	3.2	6.9	7.5
Outros setores	4.3	4.1	5.3	6.5	7.4	7.7	9.6	6.2	5.8
Transporte	1.3	1.0	0.9	1.7	2.3	2.4	2.5	3.9	4.0
Regional Promoção	1.7	1.9	1.7	1.6	1.7	1.9	2.3	3.9	3.8
Seguros	0.4	0.5	1.2	1.3	1.5	1.3	1.4	1.5	1.5
Exportação	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Sem designação	1.3	-0.2	0.6	0.1	-3.3	-4.9	-4.2	-1.9	-0.7
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaboração própria dos autores com base no SII⁹³

Percepções da elite: Uma análise qualitativa

Até o momento, os resultados apontam que o Estado chileno não conseguiu atender eficazmente a desigualdade econômica. Embora os gastos e as políticas sociais específicas reduzam a pobreza, os efeitos redistributivos são baixos. Além disso, uma carga tributária bastante baixa, uma estrutura tributária regressiva e gastos/incentivos fiscais que beneficiam principalmente os contribuintes de

⁹² SII (Servicio de Impuestos Internos), "Presupuesto de Gastos Tributarios (Informes años 2011 a 2019)". (Santiago: Ministerio de Hacienda, Chile, 2019). https://www.sii.cl/sobre_el_sii/presupuesto_gastos_tributarios.html.

⁹³ SII (Servicio de Impuestos Internos), Presupuesto de Gastos. https://www.sii.cl/sobre_el_sii/presupuesto_gastos_tributarios.html.

alta renda mostram que a arrecadação de impostos piora a distribuição de renda do mercado, ao invés de melhorá-la.

No que se segue, exploraremos como essa elite empresarial vê os impostos e o Estado, mergulhando em 32 entrevistas detalhadas que foram realizadas com seus membros. Esta seção está organizada em duas partes, em primeiro lugar, esclarecendo percepções em relação ao pagamento de impostos e o papel do Estado e, em segundo lugar, qual é a disposição para pagar impostos que pode ser inferida das suas visões.

A maioria dos entrevistados acredita que o pagamento de impostos é como um contrato econômico cuja justificação depende de um conjunto de benefícios que não podem ser fornecidos por agentes privados. Assim, a relação com o Estado aparece principalmente baseada em uma troca direta. A esse respeito, como examinaremos a seguir e, em oposição às evidências empíricas sobre o desempenho do Estado, muitas das críticas das elites sobre tributação se baseiam na suposição de um Estado ineficaz, seja porque os benefícios dificilmente podem ser identificados ou devido à percepção da incapacidade geral do país para administrar o dinheiro de forma eficiente. De fato, nossos participantes frequentemente avaliaram seu relacionamento com o Governo usando parâmetros de eficiência retirados do setor empresarial, sugerindo que o contrato fiscal pode ser comparável a contratos ou projetos privados.

A partir deste ponto de vista, duas posições sobre o papel da tributação são distintas. A primeira posição, à qual a maioria dos entrevistados subscreve, entende os impostos como um ônus ou obrigação necessária para assegurar a existência do Estado e das suas funções essenciais. Sendo a versão mais extrema dessa posição a que interpreta a tributação como um roubo.

A existência do Estado implica que ele deve ser pago. E a forma como é pago é através de impostos. Acredito que estes são aquilo que pagamos para que o Estado exista e cumpra o papel que lhe confiamos. (CEO de banco). O que eu acho dos impostos? Primeiro, eles são um fardo. E se eles são de fato um fardo, eu os aceito, mas também quero que a contrapartida gere ganhos de produtividade... Melhores condições para o povo, benefícios fiscais que impactam os trabalhadores deste país. (Membro do Conselho de negócios)

Os participantes que aderiram a esta posição identificaram três tipos principais de dispêndios públicos: as funções básicas do Estado (por exemplo, justiça e manutenção da ordem doméstica), a política social e os gastos administrativos. Quanto aos gastos administrativos, relacionados à manutenção da administração pública e de seus funcionários, as declarações dos entrevistados suscitam dúvidas a respeito da adequação dos funcionários públicos e das supostas grandes quantias de dinheiro alocadas para gastos administrativos, tais são frequentemente vistas como um desperdício.

Com relação às preferências de política social, a desconfiança nas ações do Estado leva a preferências por políticas sociais direcionadas para enfrentar o problema da pobreza, particularmente transferências de dinheiro condicionadas e programas sociais destinados a nivelar o campo de atuação e equalizar oportunidades para grupos desfavorecidos. Embora a política social direcionada

seja clara ao analisar o desempenho do Estado, estudos anteriores permitem comparar diferentes preferências políticas entre grupos de elite e o resto da população. Primeiro, com base em pesquisas públicas,⁹⁴ essas revelam o aumento das pressões sociais para um papel mais estratégico do Estado na prestação de serviços sociais. Estes dados colocam o Chile entre os países com maiores preferências para redistribuição na comparação internacional. Em segundo lugar, Atria e Rovira, analisam as preferências divergentes entre diferentes categorias de elites (econômica, política, cultural) e cidadãos em relação ao papel que o Estado deve desempenhar em questões públicas fundamentais.⁹⁵ O estudo mostra que, embora os cidadãos tenham uma preferência maior pelo Estado para se encarregar da prestação de serviços públicos do que os três grupos de elite, há uma distância maior em comparação com a elite econômica. Por exemplo, 58% dos cidadãos afirmam que o Estado deveria se encarregar da educação, em comparação com os 16% da elite econômica. Ao analisar o sistema de pensões, enquanto 61% dos cidadãos são a favor da administração estatal de pensões, apenas 10% das elites econômicas que responderam apoiam esta opção.

A segunda posição - à qual um número menor de nossos entrevistados adere - entende o pagamento de impostos como uma responsabilidade ou dever cívico fundamental, o que inclui mais explicitamente uma função redistributiva. Este ponto de vista destaca que, para ser sustentável, o país requer políticas que visem reduzir a desigualdade de renda. Nesta linha de pensamento, por exemplo, um dos entrevistados declarou que pagar impostos "é fazer parte da sociedade, ter o direito de agir na sociedade e ser pessoal e profissionalmente legitimado. Eu sou um cidadão porque pago impostos" (Presidente de fundação com fins lucrativos). Similarmente, outro respondente declarou que "significa cumprir um papel de equidade. Significa que os impostos de alguma forma ajudam a apoiar um aparato que visa o bem comum da sociedade" (Proprietário de companhia, Consultor de serviços).

Entretanto, esta posição minoritária compartilha com a maioria uma visão negativa do desempenho fiscal. Em particular, 22 dos 32 entrevistados criticaram expressamente o estado por ineficiência, a maioria dos outros dez entrevistados acreditava que este era um aspecto controverso. A ineficiência é articulada através de descrições tais como "desperdício de dinheiro", "má execução", "lentidão", "burocracia desnecessária" e "má administração" na abordagem e solução dos problemas do país. Esta falta de confiança no Estado tem um efeito negativo no setor privado: qualquer coisa que o setor público faça, eventualmente, seria melhor se fosse feito pelo privado. O fato de o Estado realizar certas atividades com exclusividade é visto como um mal necessário que não pode ser evitado. Como comentário de um entrevistado:

O Estado precisa de uma renda para fazer coisas que não são feitas pelo mercado ou pelo setor privado, seja porque não são lucrativas, ou porque são extremamente arriscadas para fazer. Mas estou certo de que uma empresa privada faria as coisas muito mais eficientemente do que o Estado. No final, o Estado sempre faz com que você tenha dúvidas sobre qual parte de seus impostos foi usada na burocracia, corrupção ou ineficiência. (CFO de banco)

⁹⁴ Luis Maldonado, Juan Carlos Castillo, J. Iturra, J. Atria e F. Meneses, "La demanda por la igualdad y los caminos que cuentan con amplio respaldo ciudadano", *Ciper Chile*, 6 de diciembre de 2019, consultado en mayo de 2021, disponible en <https://www.ciperchile.cl/2019/12/06/la-demanda-por-igualdad-y-los-caminos-que-cuentan-con-amplio-respaldo-ciudadano/>.

⁹⁵ Jorge Atria e Cristóbal Rovira, "Informe de Resultados. Estudio COES de la élite cultural, económica y política en Chile" (Santiago de Chile: COES, 2021).

A falta de confiança no Estado se manifesta de duas maneiras diferentes: um grupo de respondentes forneceu referências específicas e concretas, através de experiências em operações irregulares, ou por haver testemunhado ofensas legais e/ou atos de corrupção. O restante dos entrevistados baseou sua desconfiança em uma perspectiva abstrata, revelando uma atitude geralmente negativa para com o Estado em relação à perda do poder de decisão associado ao seu papel.

Disposição para pagamento de impostos?

Embora muitos de nossos entrevistados considerem o pagamento de impostos como um contrato econômico, a natureza obrigatória desta relação gera insatisfação e sugere, até certo ponto, uma falta de consentimento. A insatisfação de alguns entrevistados surge do que eles acreditam ser um uso inadequado de recursos, seja porque os valores são altos ou porque acreditam que o dinheiro não é utilizado de forma tão eficiente quanto no setor privado. Portanto, o pagamento de impostos é definido por um exercício de autoridade por uma instituição em que muitas pessoas não confiam.

Isto é agravado pela incapacidade de direcionar a receita tributária. Vários entrevistados argumentaram que se eles fossem pelo menos parcialmente capazes de decidir como e onde investir esse dinheiro, ficariam mais satisfeitos, pois teriam mais clareza e ferramentas para controlar e avaliar sistematicamente até que ponto o contrato econômico de tributação é cumprido. Essa ideia, à qual um respondente se referiu como "impostos com nome e sobrenome", é semelhante à visão de Sloterdijk sobre impostos como doações. Para os entrevistados que apoiaram esta proposta, a destinação de impostos permitiria monitorar e decidir sobre como o dinheiro é utilizado. As elites justificam esta resistência ao sugerir que isto aumentaria sua disposição para pagar impostos. Isto é claro para um dos participantes, que disse, ao falar sobre a implicação do pagamento de impostos:

Minha primeira impressão? Um desperdício gritante de dinheiro.... Se me dissessem "veja, você pode escolher o uso do dinheiro que você paga em impostos", eu ficaria feliz em pagar meus impostos. O problema é que eles vão para X instituição onde são desperdiçados, porque vemos claramente que estão sendo desperdiçados; temos um grande número de políticos que precisam ser financiados. (Proprietário de Companhia: Atividades financeiras e seguradoras)

Finalmente, apesar da prevalência de um discurso em favor de gastos sociais direcionados, que representaram a principal abordagem das políticas públicas no Chile nas últimas décadas,⁹⁶ os entrevistados criticaram a falta de um intercâmbio fiscal visível: eles acreditam que o Estado dá pouco em troca de seus impostos. Enquanto alguns entrevistados admitem que existem benefícios relacionados à infraestrutura pública e um marco legal, para a maioria deles, o problema reside em que os bens públicos são escassos ou de má qualidade como resultado da ineficiência do Estado, o que leva a altos gastos privados. Outros participantes citam a perda da liberdade no controle dos recursos

⁹⁶ UNDP, *Los tiempos de politización*; Vicente Espinoza, "El reclamo chileno contra la desigualdad de ingresos", *Izquierdas* 12 (2012): 1-25; Repetto, *Crecimiento, pobreza y desigualdad*.

para tomar decisões pessoais, argumentando que os indivíduos devem conseguir escolher de acordo com suas preferências. Dois entrevistados exemplificam com estes argumentos:

Nós não somos a Europa, não temos sua cultura. Portanto, não posso dar ao Estado metade da renda de minha casa e manter a outra metade e esperar que o Estado a utilize corretamente.... Por que o Estado faz coisas que eu posso fazer melhor?... Também posso escolher para que escola meus filhos irão, se terei que pagar ou não, etc. (CFO de banco).

Hoje, eu pago por rodovias, saúde, educação... A verdade é, você trabalha para pagar por serviços... Então, finalmente, você chega à conclusão de que graças a este sistema, as pessoas estão se acostumando a cuidar de si mesmas. Isto também gera um comportamento egoísta, porque você pensa: eu luto para cuidar de mim mesmo, então não se atreva a vir com mais impostos. O jeito como nossa mentalidade foi estruturada tem um papel fundamental, e também nossa visão de estarmos dispostos a pagar mais impostos. (Consultor independente)

Até que ponto a elite considera os impostos um sacrifício? Embora alguns entrevistados reclamem que pagar impostos é uma entrega dolorosa de grandes somas de dinheiro, em muitos casos necessários para manter a ordem social, poucos associam tal esforço a um dever cívico que implica um contrato social para tornar concreta a cooperação coletiva. A ação pública parece estar associada a uma abordagem estatal mínima. Por esta razão, o sacrifício fiscal é avaliado de forma instrumental –somente baseado nos custos ou benefícios individuais e não nos coletivos. Como demonstramos anteriormente, isto coincide com a baixa disposição a pagar, visto que, as pessoas esperam ser tributadas à taxa mínima exigida para que o Estado exista e cumpra apenas funções básicas que o setor privado não pode desempenhar. Isto também explica a aparente contradição entre o discurso da elite econômica e as evidências empíricas sobre uma carga tributária excessiva, quando em realidade, como Fairfield e Jorratt demonstram, ela é particularmente baixa quando comparada a países como os Estados Unidos, Alemanha ou o Uruguai.⁹⁷ Adicionalmente, dado que a maioria dos participantes espera pouco da ação pública e acredita que ela não deve cobrir muitas funções, o planejamento tributário agressivo é socialmente legitimado como uma forma legal de reduzir as obrigações tributárias.⁹⁸

Conclusões

Os resultados da análise quantitativa sugerem que a redistribuição fiscal do Chile poderia ser maior se a carga tributária aumentasse nos grupos de maior renda junto das despesas com benefícios sociais. Não se deve esperar este impacto em todos os países, pois os níveis de redistribuição variam

⁹⁷ Fairfield e Jorratt, "Top income shares".

⁹⁸ Jorge Atria, "Legalism and Creativity: Tax Non-Compliance in the Eyes of the Economic Elite", *International Review of Sociology* 29, no. 1 (2019): 58-79.

dependendo da receita, da eficiência e do planejamento das políticas públicas. Entretanto, fornecemos evidências para apoiar este argumento. Por um lado, a partir de uma abordagem comparativa, a carga tributária no Chile ainda deixa espaço para aumentos. Por outro lado, as comparações internacionais revelam que o desempenho do Estado chileno é positivo quanto à eficiência e igualdade, beneficiando de forma desproporcional os grupos mais pobres se considerarmos apenas as despesas sociais. Neste sentido, maiores recursos poderiam efetivamente aumentar seu potencial redistributivo.

Um aspecto que deve ser considerado é a preferência pela redistribuição. Uma visão geral dos estudos recentes sugere que existe uma demanda consistente dos cidadãos pelo aumento da capacidade redistributiva.⁹⁹ Por exemplo, o apoio à alegação de que "o governo deveria tomar medidas para reduzir as diferenças de renda entre ricos e pobres" aumentou de 75% em 2000 para 91% em 2016.¹⁰⁰ O mesmo estudo indicou que cerca de 80% dos entrevistados concordavam com declarações como "o governo deveria garantir a cada pessoa um padrão mínimo de vida" ou "o governo deveria fornecer empregos às pessoas que precisam trabalhar". Tais resultados revelam que o Estado desempenha um papel crucial no atendimento das demandas públicas para reduzir a desigualdade no Chile.

Para explicar uma fraca redistribuição, o sistema tributário regressivo é um elemento chave e os gastos tributários desempenham um papel nesta questão: uma porcentagem muito alta desses recursos visa incentivar a poupança e o investimento do setor privado.¹⁰¹ Os gastos tributários tendem a beneficiar os grupos mais ricos, reduzindo assim os resultados progressivos das políticas públicas. A inclusão dos gastos fiscais na avaliação do desempenho do Governo para reduzir a desigualdade fornece uma visão mais realista da alocação do dinheiro público e seus beneficiários e, como tal, é uma questão relevante a ser considerada no contexto da crise da Covid-19, que pode representar um momento crítico para reformar a estrutura tributária e o sistema de bem-estar social.¹⁰²

No concernente aos resultados qualitativos, esses mostram uma percepção amplamente crítica sobre tributação e indisponibilidade para pagar, o que é consistente com estudos anteriores.¹⁰³ As crenças de nossos participantes retratam os impostos como um fardo ou uma punição em vez de uma contribuição social, e suas ideias sobre o intercâmbio são mais comparáveis a um contrato econômico do que à participação em uma rede generalizada de reciprocidade, cujas semelhanças deram origem aos estados de bem-estar social contemporâneo.¹⁰⁴ Embora nossa pesquisa não analise especificamente as diferentes funções governamentais, nossos participantes foram principalmente inequívocos ao retratar a falta de credibilidade das instituições estatais. Outros estudos deveriam examinar as atitudes fiscais dos contribuintes de classe baixa e média para determinar se existem diferenças na disposição para pagar, opiniões do governo e percepções de desigualdade fiscal. Como mostra a literatura, as percepções de injustiça nos sistemas tributários podem encorajar a desconformidade (*non-compliance*).

⁹⁹ Maldonado, Castillo, Iturra, Atria e Meneses, *La demanda*; UNDP (United Nations Development Programme). "Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile" (Santiago de Chile: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo UNDP, 2017); Espinoza, *El reclamo*; Atria e Rovira, *Informe de resultados*.

¹⁰⁰ UNDP (United Nations Development Programme), *Desiguales*.

¹⁰¹ Jorrett, *Gastos tributarios*.

¹⁰² WEF (World Economic Forum), "The Global Competitiveness Report Special Edition 2020: How Countries are Performing on the Road to Recovery" (Geneva: World Economic Forum, 2020).

¹⁰³ Fairfield, "Business power"; López e Figueroa, *Fiscal policy*.

¹⁰⁴ Rosanvallon, *La sociedad*.

As expectativas das elites econômicas são maiores que os benefícios que recebem do Estado: elas acreditam que pagam mais do que recebem em troca. Este argumento esteve presente no debate público sobre a reforma tributária de 2014. Embora alguns entrevistados acreditem que o ideal seria que o Estado tivesse um papel mais limitado, exibisse menos influência e se concentrasse apenas em funções que não podem ser desempenhadas por atores privados, as avaliações negativas refletem insatisfação, pois eles acreditam que o que pagam atualmente deveria dar direito a mais benefícios. No entanto, a análise quantitativa sugere que, dado o tamanho do governo, o desempenho fiscal parece ser relativamente positivo no fornecimento de funções básicas e eficientes no direcionamento progressivo das despesas sociais. Embora as elites optem por não participar da provisão pública em áreas como educação e saúde, benefícios públicos como uma estrutura legal clara e estável,¹⁰⁵ assim como segurança interna,¹⁰⁶ proporcionam um ambiente de negócios adequado para atrair investimentos estrangeiros, o que tem sido destacado como um atributo chave da economia chilena.¹⁰⁷ Além disso, a receita pública canalizada através de gastos com impostos oferece excelentes condições para a economia e o investimento empresarial, o que beneficia principalmente os contribuintes de alta renda.

Os Estados com maior capacidade de arrecadação precisam de pactos fiscais mais rigorosos, exigindo um salto de confiança aos seus contribuintes.¹⁰⁸ Isto muitas vezes falha nos países de média e baixa renda, especialmente entre os grupos mais ricos.¹⁰⁹ No contexto atual de graves desigualdades, é necessário repensar o papel do Estado e sua contribuição para o desenvolvimento econômico e social e assim avançar na negociação sobre os recursos econômicos com as elites econômicas do Sul globalizado.¹¹⁰ Além do mais, as elites econômicas devem estar interessadas em políticas sociais e fiscais que visem tanto uma redistribuição da renda e da riqueza quanto da consolidação da democracia, pois estas medidas podem reduzir os custos da alta desigualdade e, em simultâneo, protegê-los.¹¹¹ Outros estudos poderiam explorar a evolução histórica do regime tributário chileno para examinar como a ditadura de Pinochet e sua profunda transformação do modelo econômico influenciaram as atitudes das elites com relação aos impostos. Tal análise permitiria uma exploração mais abrangente das condições que deram forma ao pacto fiscal e esclarecer os fatores críticos e necessários para aumentar a mobilização de recursos no futuro.

Com base nos resultados, para aumentar o consentimento das elites em pagar impostos, duas recomendações devem ser consideradas: primeiro, é necessária uma estratégia de comunicação para uma melhor divulgação das informações sobre as receitas fiscais. As avaliações do Estado chileno devem destacar o papel redistributivo de seus gastos sociais e formular estratégias para superar todas as ineficiências. Além disso, a contribuição positiva das políticas públicas para as empresas privadas,

¹⁰⁵ Bergman, *Tax evasion*.

¹⁰⁶ UNDP (United Nations Development Programme), "Citizen security with a human face: Evidence and proposals for Latin America. Regional Human Development Report 2013-2014" (New York: United Nations Development Programme, 2013).

¹⁰⁷ Um exemplo deste tratamento tributário favorável foi a reforma fiscal de 2010 que afetou as empresas estrangeiras de mineração de cobre. Esta reforma visava obter recursos para financiar a reconstrução do país após o terremoto de 2010 na Região do Maule e levou a um aumento de três pontos na alíquota do imposto corporativo por dois anos. Entretanto, a reforma incluiu uma extensão de 15 anos de invariabilidade fiscal às empresas estrangeiras de mineração de cobre (Lei Número 20.469, 2010). Este quadro adequado ao investimento estrangeiro e a estabilidade do quadro legal chileno também foram analisados por estudos anteriores. Conferir em Bergman, *Tax evasion*; World Bank, *World development*.

¹⁰⁸ Steinmo, *The leap*.

¹⁰⁹ Fairfield, *Private wealth*; Jorge Atria, Andrés Biehl e José Labarca, "Towards a Fiscal Sociology of Latin America", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 107 (2019): 139-150.

¹¹⁰ UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development), "Policy Innovations for Transformative Change: Implementing the 2030 Agenda for Sustainable Development" (Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, 2016).

¹¹¹ Matías López, "Acting against their own interests: Why elites should be more progressive than they typically are", *Overcoming Inequalities Think Piece Series* (Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, 2019).

tais como a estabilidade, a estrutura legal, a segurança interna e o investimento em capital humano, também deve ser comunicada. A segunda recomendação é educacional, e sugere uma maior educação fiscal para explicar o papel dos impostos e sua contribuição para o desenvolvimento. Embora um número crescente de estudos enfatize outras dimensões da educação em aspectos econômicos para melhorar o crescimento econômico e reduzir a desigualdade, como exemplo a alfabetização financeira, argumentamos que níveis mais altos de educação tributária para a população em geral deveriam ter um impacto enorme, favorecendo um monitoramento próximo da política tributária e deixando claro que as demandas sociais para reduzir a desigualdade também deveriam considerar o lado da receita do Estado.

Financiamento

Projeto FONDECYT Iniciação 11181223, Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (ANID-FONDECYT); ANID/FONDAP/15130009, Centro de Estudos de Conflito Social e Coesão (COES).

Agradecimientos

Uma versão anterior deste trabalho foi publicada na UNRISD Série de Trabalhos Opcionais N° 13 (fevereiro de 2021) / Conference Overcoming Inequalities in a Fractured World: Entre o Poder da Elite e a Mobilização Social.

Tradução do inglês por Carlos Vidal e Celeste Farias.

Referências bibliográficas

- Abelin, Mireille. "Fiscal sovereignty: Reconfigurations of value and citizenship in post-financial crisis Argentina". PhD Dissertation, Universidade de Columbia, 2012.
- Atria, Jorge. "Legalism and Creativity: Tax Non-Compliance in the Eyes of the Economic Elite". *International Review of Sociology* 29, no. 1 (2019): 58-79.
- _____. "La relación entre desigualdad e impuestos como fuente de conflicto social: el caso de Chile." Em *Desigualdades. Tolerancia, legitimación y conflicto en las sociedades latinoamericanas*, Mayarí Castillo e Claudia Maldonado editores, 247-278. Santiago de Chile: RIL editores, 2015.
- _____. "Introducción: Impuestos y Sociedad: Conceptos, dilemas y tensiones". Em *Tributación en Sociedad: Impuestos y Redistribución en el Chile del Siglo XXI*, Jorge Atria editor, 11-24. Santiago: Uqbar ediciones, 2014.
- Atria, Jorge, Andrés Biehl e José Labarca. "Towards a Fiscal Sociology of Latin America". *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 107 (2019): 139-150.
- Atria, Jorge e Cristóbal Rovira. *Informe de Resultados. Estudio COES de la élite cultural, económica y política en Chile*. COES, 2021. Disponível em <https://coes.cl/encuesta-elites-estudio-coes-de-la-elite-cultural-economica-y-politica-en-chile-2/>
- Banco Central de Chile. *Encuesta Financiera de Hogares 2017: principales resultados*. Santiago: Banco Central de Chile, 2018. Disponível em <https://www.efhweb.cl/>.
- Bergman, Marcelo. *Tax Evasion and the Rule of Law in Latin America: The Political Culture of Cheating and Compliance in Argentina and Chile*. Parque universitário: The Pennsylvania State University Press, 2009.
- Biehl, Andres e José Labarca. "Global Uncertainty in the Evolution of Latin American Income Taxes." Em *Rethinking Taxation in Latin America*, Jorge Atria, Constantin Groll e María Fernanda Valdés editores, 89-122. Cham: Palgrave Macmillan, 2018.
- Bird, Richard, Jorge Martínez-Vasquez e Benno Torgler. "Tax Effort in Developing Countries and High-Income Countries: The Impact of Corruption, Voice and Accountability". *Economic Analysis & Policy* 38, no. 1 (2008): 55-71.
- Boylan, Delia. "Taxation and Transition: The Politics of the 1990 Chilean Tax Reform". *Latin American Research Review* 31, no. 1 (1996): 7-31.
- Bräutigam, Deborah. "Taxation and State-building in Developing Countries". Em *Taxation and State-building in Developing Countries: Capacity and Consent*, Deborah Bräutigam, Odd-Helge Fjeldstad e Mick Moore editores, 1-33. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- Campbell, John. "The State and Fiscal Sociology". *Annual Review of Sociology* 19 (1993):163-185.

- Castelletti, Barbara. *How redistributive is fiscal policy in Latin America? The case of Chile and Mexico*. OECD Documento de trabalho do Centro de Desenvolvimento no. 318. Paris: OECD Publicações, 2013.
- Cummings, Ronald, Jorge Martinez-Vazquez, Michael McKee e Benno Torgler. "Tax Morale Affects Tax Compliance: Evidence from Surveys and an Artefactual Field Experiment." *Journal of Economic Behavior & Organization*, 70, no. 3 (2009): 447-457.
- DESUC. *Informe de Mujeres en Alta Dirección Empresas Grandes y Medianas (IMAD)*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2018.
- Easter, Gerald. "Capacity, Consent and Tax Collection in Post-Communist States". Em *Taxation and State-Building in Developing Countries*, Deborah Bräutigam, Odd-Helge Fjeldstad e Mick Moore editores, 64-88. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- _____. *Estudio Económico de Latinoamérica y el Caribe: Desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento*. Santiago de Chile: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2015.
- _____. *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2019.
- _____. *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2019.
- _____. *Cepalstat*. Santiago de Chile: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2020. Disponível em <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.
- Espinoza, Vicente. "El reclamo chileno contra la desigualdad de ingresos". *Izquierdas* 12 (2012): 1-25.
- Fairfield, Tasha. *Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2015.
- _____. "Business Power and Tax Reform: Taxing Income and Profits in Chile and Argentina". *Latin American Politics and Society*, 52, no. 2 (2010): 37-71.
- Fairfield, Tasha e Michel Jorratt. "Top income shares, business profits, and effective tax rates in contemporary Chile". *Review of Income and Wealth* 62 (2016): S120-S144.
- Flores, Ignacio, Claudia Sanhueza, Jorge Atria e Ricardo Meyer. "Top Incomes in Chile: A Historical Perspective on Income Inequality, 1964-2017". *Review of Income and Wealth* 66, no. 4 (2019): 1-25.
- Forbes. "Billionaires: The Richest People of the World". Nova Iorque: Forbes, 2020. Acessado em setembro 2020, disponível em <https://www.forbes.com/billionaires/#4d98a13b251c>
- Fourcade, Marion e Sarah Babb. "The rebirth of liberal creed: Path to neoliberalism in four Countries". *American Journal of Sociology* 108 no. 3 (2003): 533-579.
- Frey, Bruno e Manfred Holler. "Tax Compliance Policy Reconsidered". *Homo Oeconomicus* 15 (1998): 27-45.

- Goldscheid, Rudolf, Joseph Schumpeter e Rudolf Hickel. *Die Finanzkrise des Steuerstaats: Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1976.
- Grimson, Alejandro e Alexander Roig. "Las percepciones sociales de los impuestos". Em *La desigualdad y los impuestos: materiales para la discusión*, José Nun editor, 87-119. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2011.
- Han, Clara. "Symptoms of another life: Time, possibility, and domestic relations in Chile's credit economy". *Cultural Anthropology* 26, no. 1 (2011): 7-32.
- Howard, Christopher. "Making Taxes the Life of the Party". Em *The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative and Historical Perspective*, I. W. Martin, A. K. Mehrotra e M. Prasad editores. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Hubert, Henri e M. Mauss. *Sacrifice: Its Function and Nature*. Chicago: The University of Chicago Press, 1964 [1898].
- Hujo, Katja editor. *The Politics of Domestic Resource Mobilization for Social Development*. Basingstoke: Palgrave Macmillan e UNRISD, 2020.
- Hujo, Katja e S. McClanahan editores. *Financing Social Policy. Mobilizing Resources for Social Development*. Basingstoke: Palgrave Macmillan e UNRISD, 2008.
- INE (Instituto Nacional de Estatística). *Portuguese Household Finance and Consumption Survey 2017*. 2019. Disponível em https://www.bportugal.pt/sites/default/files/pressrelease_isff_2017.pdf
- Infante, Ricardo. *América Latina en el umbral del desarrollo. Un ejercicio de convergencia productiva*. Documento de trabalho no. 14, projeto de Desenvolvimento inclusivo. Santiago do Chile: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2011.
- IMD (Instituto Internacional de Desenvolvimento Gerencial). Ranking de competitividade mundial: Resultados. 2021. Disponível em: www.imd.org.
- IMF (Fundo Monetário Internacional). *Manual on Fiscal Transparency*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2007.
- _____. *Portugal: Fiscal Transparency Evaluation*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2014. Disponível em <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Portugal-Fiscal-Transparency-Evaluation-42386>.
- _____. *World Economic Outlook: Gaining Momentum?* Washington, D.C.: IMF. 2017.
- Jorratt, Michel. "Gastos tributarios y evasión tributaria en Chile: Evaluación y propuestas". Em *Tributación para el desarrollo: Estudios para la reforma del sistema chileno*, José Pablo Arellano e Vittorio Corbo editores, 39-128. Santiago de Chile: CEP-CIEPLA, 2013.
- Jorratt, Michel e R. Martner. "Justicia Fiscal para Chile: El impuesto a la riqueza y otras reformas tributarias progresivas". Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert no Chile, 2020. Disponível em <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/16812.pdf>.

- Khan, Shamus. The sociology of elites. *Annual Review of Sociology* 38 (2012) :361-377.
- Kato, Junko e M. Toyofuku. "The divergent paths of tax development during different waves of democratization". *Japanese Journal of Political Science* 19 (2018): 333-352.
- Kaufmann, D., A. Kraay, A. e M. Mastruzzi. *The Worldwide Governance Indicators. Methodology and Analytical Issues*. Documento de Trabalho do Banco Mundial de Pesquisa de Políticas no. 5430. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2010. Dados atualizados do WGI disponíveis em <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>.
- King, Nigel e C. Horrocks. *Interviews in Qualitative Research*. London: Sage, 2010.
- Levi, Margaret. *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press, 1988.
- Lieberman, Evan. "National Political Community and the Politics of Income Taxation in Brazil and South Africa in the Twentieth Century". *Politics & Society* 29, no. 4 (2001): 515-555.
- López, Matias. "Acting against their own interests: Why elites should be more progressive than they typically are". *Overcoming Inequalities, Séries Think Piece*. Gênova: UNRISD, 2019. Disponível em unrisd.org/overcominginequalities-lopez.
- López, Ramón e E. Figueroa. *Fiscal Policy in Chile: Hindering Sustainable Development by Favoring Myopic Growth*. Série de documentos de Trabalho no. 346. Santiago: Universidad de Chile, 2011.
- López, R., E. Figueroa, e P. Gutiérrez. *La "parte del león": nuevas estimaciones de la participación de los súper ricos en el ingreso de Chile*. Série de documentos de Trabalho no. 379. Santiago de Chile: Universidad de Chile, 2013.
- Lustig, Nora. *El Impacto del Sistema Tributario y el Gasto Social en la Distribución del Ingreso y la Pobreza en América Latina*. CEQ Documentos de Trabalho no. 62. Nova Orleans: Universidade de Tulane, 2017.
- Maldonado, Luis, Juan Carlos Castillo, Julio Iturra, Jorge Atria e Francisco Meneses. "La demanda por igualdad y los caminos que cuentan con amplio respaldo ciudadano". *Ciper Chile*, 6 Dezembro 2019. Disponível em <https://www.ciperchile.cl/2019/12/06/la-demanda-por-igualdad-y-los-caminos-que-cuentan-con-amplio-respaldo-ciudadano/>.
- Martin, Isaac W., A. K. Mehrotra e M. Prasad. "The Thunder of History: The Origins and Development of the New Fiscal Sociology." Em *The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative and Historical Perspective*, I. W. Martin, A. K. Mehrotra e M. Prasad editores, 1-28. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2019.
- Martinez-Aguilar, Sandra, Alan Fuchs, Eduardo Ortiz-Juarez e Giselle Del Carmen. *The Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty in Chile*. Documento de trabalho de pesquisa de políticas no. WPS 7939. Washington, D.C.: World Bank, 2017.

- MIDESO (Ministerio de Desarrollo Social). *Hacia un Uruguay más equitativo en materia de envejecimiento Primer Debate Nacional sobre Políticas Sociales, Envejecimiento y Territorio*. Montevideu: Governo do Uruguai, 2009.
- Ministério de Desenvolvimento Social. *Metodología de medición de pobreza multidimensional con entorno y redes*. Serie Documentos Metodológicos Casen N° 32. Santiago de Chile: Governo do Chile, 2016. Disponível em http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Metodologia_de_Medicion_de_Pobreza_Multidimensional.pdf.
- Ministério de Desenvolvimento Social. Pesquisa CASEN (Pesquisa de Caracterização Socioeconómica Nacional) 2017. Santiago do Chile: Governo do Chile, 2017. <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-2017>.
- Moore, Mick. "Between Coercion and Contract: Competing Narratives on Taxation and Governance." Em *Capacity and Consent: Taxation and State Building in Developing Countries*, D. Bräutigam, O.-H. Fjeldstad e M. Moore editores. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- Napoli, Enzo e Patricio Navia. "La segunda es la vencida. El caso del royalty de 2004 y del impuesto específico a la gran minería de 2005 en Chile". *Gestión y Política Pública*, XXI, no 1 (2012).
- Ocampo, José. "Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización". *Nueva Sociedad* 215 (2008): 36-61.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development / Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico). *Base de dados globais de estatísticas tributárias*. 2019. Disponível em <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/base-de-datos-global-de-estadisticas-tributarias.htm>.
- _____. *OECD Social Expenditure Database*. 2019. Disponível em https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG.
- _____. *Risks that Matter Main Findings from the 2018 OECD Risks that Matter Survey*. 2019. Disponível em <https://www.oecd.org/els/soc/Risks-That-Matter-2018-Main-Findings.pdf>.
- _____. *In It Together. Why Less Inequality Benefits All: Chile*. 2015. Disponível em <http://www.oecd.org/chile/OECD2015-In-It-Together-Highlights-Chile.pdf>.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development / Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico), UN (Nações Unidas), CIAT (Centro Interamericano de administrações de Impostos) e IDB (Banco Interamericano de Desenvolvimento). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2017*. Paris: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, 2017.
- Repetto, Andrea. "Crecimiento, pobreza y desigualdad: La vía chilena". *Economía y Política* 1, no. 3 (2016): 71-101.

- Rosanvallon, Pierre. *La sociedad de los iguales*. Madrid: RBA, 2012.
- Schumpeter, Joseph. "La crisis del Estado Fiscal". *Revista Española de Control Externo* 2, no. 5 (2000): 147-192.
- Schultz, Uwe editor. *Mit den Zehnten fing es an: eine Kulturgeschichte der Steuer*. München: C. H. Beck, 1992.
- SII (Serviço de Impostos Internos). Orçamento de despesas tributárias (Informes anos 2011 a 2019). Santiago: Ministério da Fazenda, Chile, 2019. Disponível em https://www.sii.cl/sobre_el_sii/presupuesto_gastos_tributarios.html.
- Sloterdijk, Peter. *Die nehmende Hand und die gebende Seite*. Berlin: Suhrkamp, 2010.
- Solt, Frederick. "Measuring Income Inequality Across Countries and Over Time: The Standardized Base of dados da desigualdade da renda mundial". *Social Science Quarterly* 101 (2020): 1183-1199.
- Steinmo, Sven. "The Evolution of Policy Ideas: Tax Policy in the 20th Century." *British Journal of Politics and International Relations* 5, no 2 (2003): 206-236.
- Steinmo, Sven editor. *The Leap of Faith: The Fiscal Foundations of Successful Government in Europe and America*. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- Subsecretaria da Previdência Social. "Evaluación del Pilar Solidario en el financiamiento de la canasta de consumo, los ingresos y la pobreza multidimensional de hombres y mujeres adultos mayores". Santiago de Chile: Governo do Chile, 2017. Disponível em <http://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/71>.
- Tansey, Oisín. "Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling". *Political Science & Politics* 40, no 4 (2007): 765-772.
- Tanzi, Vito. "The Challenges of Taxing the Big". *Revista de Economia Mundial* 37 (2014): 23-40.
- Taylor, Natalie. "Understanding Taxpayer Attitudes through Understanding Taxpayer Identities". Em *Taxing Democracy: Understanding Tax Avoidance and Evasion*, Valerie A. Braithwaite editor, 71-92. Aldershot: Ashgate Publishing, 2002.
- Thumala, María Angélica. *Riqueza y Piedad: el catolicismo de la elite económica chilena*. Santiago de Chile: Editorial Debate, 2007.
- Timmons, Jeffrey. "The Fiscal Contract: States, Taxes, and Public Services". *World Politics* 57, no. 4 (2005): 530-567.
- Todor, Arpad. "The politics of engendering faith in the post-communist Romanian tax system." Em *The leap of faith. The fiscal foundations of successful government in Europe and America*, Sven Steinmo editor, 250-270. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- Tuckness, Alex. "Locke's Political Philosophy". Em *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Edward N. Zalta editor. 2020. Disponível em <https://plato.stanford.edu/entries/locke-political/>.

UNDP (Programa de desenvolvimento das Nações Unidas). *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Santiago de Chile: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2017.

_____. *Desarrollo Humano en Chile: los tiempos de la politización*. Santiago de Chile: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2015.

_____. "Citizen security with a human face: Evidence and proposals for Latin America". *Regional Human Development Report 2013-2014*. Nova Iorque: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2013.

UNRISD (Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social). *Policy Innovations for Transformative Change: Implementing the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Gênova: UNRISD, 2016.

Williamson, Vanessa. *Read My Lips. Why Americans Are Proud to Pay Taxes*. Princeton: Princeton University Press, 2017.

WEF (Fórum Econômico Mundial). *The Global Competitiveness Report 2016-2017*. Gênova: Fórum Econômico Mundial, 2016.

_____. *The Global Competitiveness Report 2017-2018*. Gênova: Fórum Econômico Mundial, 2017.

_____. *The Global Competitiveness Report Special Edition 2020: How Countries are Performing on the Road to Recovery*. Gênova: Fórum Econômico Mundial, 2020.

WID.world. *Banco Mundial de Dados de Desigualdade*. Paris: World Inequality Lab, 2019.

World Bank. *World Development Indicators*. Dados abertos do Banco Mundial. Washington, D.C.: The World Bank Group, 2019.

Recebido: 15 de abril de 2021

Aceitaram: 15 de maio de 2021

Sobre os autores

Jorge Atria. Professor assistente do Departamento de Sociologia da Universidade Diego Portales (Santiago de Chile, Chile). Pesquisador associado no Centro de Estudos de Conflito Social e Coesão, COES. Doutor em Sociologia pela Freie Universität Berlin. Seus interesses de pesquisa se concentram principalmente em tributação, desigualdade e elites. Editor de *Tributación en sociedad: impuestos y redistribución en el Chile del siglo XXI* (Santiago de Chile: Uqbar editores, 2014), e co-editor com C. Groll e M. Valdes em *Rethinking Taxation in Latin America: Reforms and Challenges in Times of Uncertainty* (Cham: Palgrave Macmillan, 2018). Correio eletrônico: jorge.atria@mail.udp.cl

Julius Durán. Pesquisador independente, mora em Santiago do Chile (Santiago de Chile, Chile). Mestre em Políticas Públicas pela Universidade do Chile, e bacharel em Economia pela Universidade

Centroamericana José Simeón Cañas, El Salvador. Seu interesse de pesquisa inclui: pobreza multidimensional, desigualdade e estruturalismo. Correio eletrônico: juliusduran@gmail.com.

Simón Ramírez. Doutorando em Ciências Sociais pela Universidade Diego Portales (Santiago de Chile, Chile). Professor no Departamento de Sociologia da Universidad Católica de Chile. Seus interesses de pesquisa se concentram na sociologia política e sociologia do direito, com ênfase na história recente do neoliberalismo e dos direitos de propriedade. Correio eletrônico: simon.ramirezg@gmail.com.

Élites políticas ministeriales: supervivencia en tiempos de crisis (Chile, 2018-2021)

Cabinet Political Elites: Surviving in Times of Crisis (Chile, 2018-2021)

Élites políticas del gabinete: sobrevivendo em tempos de crise (Chile, 2018-2021)

Elinor Luco

UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE

Resumen

El presente artículo analiza el comportamiento de la supervivencia ministerial durante el segundo gobierno de Sebastián Piñera Echeñique, comprendido durante los años 2018 a 2021. Durante los últimos años el estudio de las élites políticas se ha enfocado particularmente en identificar los factores con mayor incidencia en la designación y rotación de ministros de Estado, debido a que corresponden a una posición altamente codiciada en la esfera política. En este contexto, se identifica teórica y empíricamente la influencia de condiciones estructurales del propio sistema político, así como características intrínsecas de los agentes ministeriales, como variables incidentes en la capacidad de sobrevivir en un gabinete. Se selecciona este periodo por encontrarse inserto en un escenario altamente convulsionado, tanto en términos sociales como sanitarios, lo que permite otorgar una visión sobre los eventos críticos en el sistema y el comportamiento del gabinete durante el mismo. Para cumplir con dicho objetivo, se presentan estadísticos descriptivos y curvas de supervivencia Kaplan-Meier.

Palabras clave: gabinetes; élites; Chile; supervivencia; crisis.

Abstract

This article analyzes the behavior of ministerial survival in the second government Sebastián Piñera Echeñique, from 2018 to 2021. In recent years, the study of political elites has focused particularly on identifying the factors with the highest incidence in the appointment and rotation of State ministers, since it corresponds to a highly coveted position in the political