

REDISTRIBUCIÓN E IMPUESTOS: UN ANÁLISIS DESDE LA OPINIÓN PÚBLICA

Juan Carlos Castillo, Francisco Olivos

I. INTRODUCCIÓN

¿Importa conocer lo que las personas piensan respecto de la distribución de ingresos en una sociedad? Una primera respuesta a esta pregunta proviene del ámbito de las políticas públicas, donde se asume que en un sistema democrático el apoyo ciudadano es fundamental para otorgar una base de legitimidad al accionar político. En esta línea, Liebig & Mau (2007) señalan que un sistema tributario percibido como justo posibilita que sea fortalecida la idea del pago de impuestos como una contribución al bien común. De otra manera, y en particular en situaciones de alta desigualdad, existiría el riesgo de movilización política por parte del votante medio manifestando demandas por redistribución (Meltzer & Richard, 1981), lo cual podría llevar a inestabilidad social y a crisis de legitimidad del sistema democrático. En este contexto, la opinión pública, constituida por «las imágenes mentales creadas por ellos, las imágenes de ellos mismos, de otros individuos, de sus necesidades, propósitos y relaciones» (Lippmann, 2003: 43), se vuelve relevante para el estudio de las actitudes y preferencias hacia el sistema tributario. Por lo tanto, las opiniones respecto de la distribución, y en particular respecto del sistema tributario, pueden funcionar como una especie de barómetro político, y los resultados de estudios y encuestas podrían ser utilizados como indicadores que permitan impulsar o frenar discusiones y reformas.

Pero además de utilizar la opinión pública como sustento a determinadas reformas, una segunda posible respuesta a la pregunta planteada inicialmente apunta más bien hacia el origen que a las consecuencias de las opiniones: ¿por qué las personas manifiestan determinadas actitudes hacia la distribución? Para abordar esta pregunta se requiere cuestionar una serie de supuestos en temas de desigualdad y justicia. Por ejemplo, muchas veces se asume que las personas de bajo estatus deberían presionar más por la redistribución, ya que son quienes

sufren mayormente las consecuencias de la desigualdad. Llevando este argumento de nivel individual a un nivel macro, sería esperable que las sociedades con mayor desigualdad presionaran por una mayor redistribución de los recursos. Sin embargo, la evidencia empírica sugiere que esta relación es más compleja de lo que parece, y que no necesariamente sociedades con más desigualdad poseen actitudes más favorables hacia la redistribución (Alesina & Giuliano, 2010; Castillo, 2011, 2012, 2012; Chambers, Swan & Heesacker, 2013; Evans, Kelley & Peoples, 2010; Fraile & Pardos-Prado, 2013; Hadler, 2005; Kenworthy & McCall, 2007; Liebig, Schupp & Wagner, 2013; Luttig, 2013; Osberg & Smeeding, 2006; Trump, 2013). De hecho, gran parte de la evidencia basada en estudios de encuestas comparativas nos señala que sociedades con más desigualdad son capaces de tolerar mayores niveles de desigualdad. Por lo tanto, a partir de esta evidencia se abre la pregunta de cuáles son las percepciones y creencias respecto al sistema tributario en un país como Chile, caracterizado por altos niveles de desigualdad y por una menor carga tributaria relativa hacia aquellos con mayores ingresos. Además, Chile se caracteriza actualmente por la existencia del debate tributario más relevante de los últimos veinticinco años de la historia del país en torno a una reforma del sistema de impuestos, reforma que emerge como condición de financiamiento de demandas ciudadanas y herramienta vinculada al enfrentamiento de la desigualdad desde el Estado.

Datos recientes de opinión pública de la encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP) de octubre-septiembre 2013 señalan que un 63% de la población nacional estaría a favor de una reforma tributaria, mientras en junio de 2014 este porcentaje cae a un 40% (Plaza Pública – CADEM). Más allá de analizar las diferencias en los promedios de aprobación, el objetivo de este artículo es explorar qué variables individuales y contextuales se asocian a una mayor o menor aprobación de mayores impuestos, y también a la percepción de la proporción de impuestos que pagan los más ricos. En este contexto existen escasos antecedentes a nivel nacional, salvo por la evidencia que las preferencias hacia la redistribución vía impuestos están escasamente explicadas por la identificación con partidos políticos, pero sí mediante la identificación ideológica con el eje izquierda-derecha (Castillo, Madero-Cabib, & Salamovich, 2013).

Un primer paso para avanzar en el análisis desde la perspectiva de la justicia distributiva en las actitudes hacia los impuestos, consiste en la distinción analítica entre los conceptos de (des)igualdad y justicia. Desde el discurso público ambos términos se utilizan muchas veces como equivalentes, lo cual lleva a asumir que la desigualdad es necesariamente injusta. Tal asociación entre igualdad y justicia es clave en la filosofía política, que se aboca a la discusión normativa respecto de los principios que deberían operar en una sociedad para que la distribución resultante pueda ser calificada como justa. Ya que la igualdad

absoluta no se asume como principio de justicia, sino una igualdad proporcional o relativa, la pregunta que se abre es sobre qué tipo de desigualdad puede ser considerada justa (Krebs, 2000). De la misma manera, la aproximación empírica a la justicia distributiva no asume que para las personas igualdad y justicia son lo mismo, sino que justamente se trata de preguntar a las personas qué es lo que piensan de la igualdad, cuánta desigualdad perciben en la sociedad y qué nivel de igualdad/desigualdad es considerada justa. Desde esta perspectiva, en el presente trabajo se analizarán una serie de indicadores de opinión pública en el tema particular de impuestos y redistribución en Chile, y también en comparación internacional. Para ello, se utilizarán datos de la encuesta del International Social Survey Programme 2009, que es el estudio comparativo internacional más especializado en temas de opiniones respecto a la desigualdad económica. Además, para el caso chileno se pondrá el foco en la comparación con la versión anterior de esta encuesta –el año 1999–, con el objetivo de analizar el cambio en percepciones y creencias en un lapso de diez años.

Antes de seguir avanzando es necesario mencionar un par de palabras de advertencia respecto a los análisis a presentar. Las opiniones respecto a la distribución (preferencias, creencias, actitudes y percepciones) son fundamentalmente un tema de estudio sociológico y de psicología social, y el descontextualizar los resultados de estas investigaciones puede llevar erradamente a fundamentar decisiones políticas en base a opinión pública en temas distributivos, tema de amplio debate en la filosofía política. De esta manera, ya que el sentido común nos dice que sería esperable que a mayor desigualdad existirían mayores presiones hacia la redistribución –hipótesis de Meltzer-Richard (1984)– la falta de correspondencia empírica entre desigualdad y redistribución puede llevar a conclusiones rápidas y erradas intentando fundamentar el ajuste de la una a la otra. Por ejemplo, una conclusión apresurada es que la mayor tolerancia por la desigualdad en una sociedad sería entonces el sustento de políticas menos distributivas. O al revés, se podría llegar a la conclusión bastante absurda de que la mayor desigualdad en una sociedad nace de las preferencias de las personas hacia la desigualdad. Sin embargo, si existe mayor tolerancia por la desigualdad, lo poco que podemos decir al respecto es que estamos en presencia de fenómenos de legitimación en temas distributivos.

Habiendo señalado lo anterior, pasamos a describir las secciones de este trabajo. Primero revisaremos algunas investigaciones en temas de justicia distributiva, impuestos y opinión pública que pueden servir como marco de referencia para la discusión de los resultados. Luego se presentan los análisis de los datos de la encuesta ISSP, organizados en dos partes: en primer lugar una comparación de Chile en el tiempo (1999-2009) y luego los resultados de Chile en comparación internacional con más de cuarenta países que participaron en

el estudio ISSP en 2009. Los análisis son principalmente de tipo descriptivo y exploratorio, sin apuntar a testear una hipótesis específica ni tampoco a estimar modelos estadísticos que supongan relaciones de causalidad. Finalmente se presentan algunas conclusiones de los análisis e ideas para futuras investigaciones.

II. IMPUESTOS, REDISTRIBUCIÓN Y OPINIÓN PÚBLICA

Gran parte de la discusión respecto a distribución e impuestos desde la opinión pública se ha dado desde la perspectiva del apoyo a las políticas distributivas de diferentes formas que adquieren los Estados de Bienestar. La comparación de diferentes tipos de Estados de Bienestar, principalmente a partir de la tipología de Esping-Andersen (1990), incorpora en su agenda de investigación las actitudes y creencias de las personas como parte de la cultura política que subyace a las diferentes instituciones de los Estados y que tiene que ver con temas distributivos. Las encuestas transnacionales como el World Values Survey, European Values Survey y el International Social Survey Programme han permitido el desarrollo de esta agenda eminentemente comparativa e internacional en este tema. También a estos estudios se suman otros más específicos de cultura política, tales como el International Social Justice Project (ISJP), que compara actitudes hacia la distribución económica en países occidentales y post-comunistas durante los años noventa (Kluegel, Mason & Wegener, 1995; Mason & Kluegel, 2000). Desde estos estudios sabemos que las actitudes hacia políticas redistributivas varían no solo de acuerdo a características individuales, sino también entre distintas sociedades.

Svallfors (1997, 2003, 2013) es uno de los autores centrales en el análisis de preferencias distributivas según distinto tipo de sociedades. Este investigador señala que se debe descartar la idea de que los países occidentales poseen una cultura política común, dado que los tipos de Estados de Bienestar tienen distintas actitudes hacia a la intervención del Estado y la distribución de los ingresos. Por otro lado, si bien las actitudes hacia la redistribución varían entre los países, existen mecanismos generales asociados a la clase social y al género que se asocian a cuatro pares de países que representan modelos de Estados de Bienestar, utilizando la tipología de Castles & Mitchel (1992), que modifica la clasificación de Esping-Andersen: socialdemocracias (Suecia/Noruega), conservadores (Alemania/Austria), liberales (Estados Unidos/Canadá) y radicales (Australia/Nueva Zelanda). Los hallazgos sugieren que existen diferencias en la cultura política de estas sociedades desarrolladas, manifestadas en su visión sobre la diferencia de ingresos y la responsabilidad del Estado de Bienestar en proveer trabajo, garantizar el salario mínimo y reducir estas diferencias. Los

países socialdemócratas combinarían un fuerte apoyo a la intervención del Estado de Bienestar con igualitarismo en la diferencia de ingresos. Los conservadores combinan fuerte apoyo a la intervención con una visión no igualitaria de la distribución de ingresos. Por otro lado, los radicales combinan bajo apoyo a la intervención con una visión igualitarista de la distribución. Y, finalmente, los liberales combinan tanto un bajo apoyo a la intervención del Estado de bienestar como a una distribución no igualitaria en la distribución de ingresos.

Desde estos trabajos iniciales, la discusión sobre las actitudes hacia el Estado de Bienestar y la inequidad ha avanzado más allá de la influencia que ejercen en su formación las características institucionales. Para McCall (2013), la cobertura que los medios de comunicación estadounidenses han dado a la discusión sobre la distribución de ingresos en distintas épocas se relaciona con los patrones actitudinales al respecto, que tuvo su máximo nivel de intolerancia a mediados de los noventa y vuelve a descender a finales de la primera década del siglo XXI. Asimismo, en investigaciones recientes se ha considerado la percepción de la calidad de los gobiernos como un determinante o antecedente de la configuración de actitudes hacia la redistribución.¹ Al respecto, y vinculado al debate central de este libro, evidencia reciente sugiere que la percepción de la calidad del Gobierno tiene un efecto sobre la opinión acerca de la política tributaria, de tal forma que los sujetos verán con mejores ojos aumentos en los impuestos mientras mejor sea la calidad percibida (Svallfors, 2013; Torgler & Schneider, 2009). De esta forma, los estudios sobre las actitudes públicas y su relación con el arreglo institucional presentan un marco general para la pregunta acerca de los antecedentes de las actitudes hacia los impuestos en Chile.

1. Sobre los factores asociados a actitudes respecto de los impuestos

Los estudios en opinión pública sobre impuestos se pueden clasificar en dos corrientes principales. La primera de ellas corresponde a estudios sobre *tax morale* (Alm & Torgler, 2006; Barone & Mocetti, 2011; Doerrenberg & Peichl, 2013; Torgler, 2005) entendida como la obligación moral a pagar impuestos y las creencias sobre la contribución que se realiza a la sociedad con la tributación, incluyéndose temas como la evasión y elusión o cumplimiento tributario. Por otra parte, una segunda corriente se relaciona con las actitudes y creencias

¹ Un estudio interesante es el de Bergman (2003), que muestra con los casos de Chile y Argentina que las reformas institucionales del sistema tributario tendrán efectos solo si se logran modificar las conductas de evasión arraigadas en los contribuyentes dadas, entre otros factores, por la calidad del Estado.

sobre la estructura y tamaño de los impuestos (Barnes, 2014; Bartels, 2005; Franko, Tolbert & Witko, 2013; Kenworthy & McCall, 2007), que corresponde al foco del presente capítulo y que también se encuentra vinculada más cercanamente a estudios anteriores respecto al Estado de Bienestar.

La primera hipótesis a considerar al momento de explicar actitudes hacia la estructura y el tamaño de los impuestos se relaciona con elementos racionales y de conveniencia propia. Así, sería esperable que aquellos de menor estatus mostraran actitudes más favorables hacia una mayor carga impositiva de los más ricos (Green & Gerken, 1989; Meltzer & Richard, 1981). Al respecto, Bartels (2005) sugiere, para el caso de la reforma del Gobierno de Bush,² que la conciencia sobre la propia carga impositiva o *tax burden* se asocia con la opinión sobre la reducción de impuestos, de tal forma que aquellos que consideran que pagan en exceso tienen mayores probabilidades de apoyar la nueva política tributaria de recortes. De forma consistente, varios estudios plantean que el interés personal, medido por el ingreso o clase social, cumple un rol significativo en el apoyo al aumento de impuestos progresivos (Bernasconi, 2006; Franko et al., 2013). Según Franko et al. (2013), la clase baja en cualquier escenario apoyará un aumento de la carga tributaria hacia los más ricos, a diferencia de las personas de mayor nivel socioeconómico, lo cual se asocia a que el apoyo a la redistribución disminuye a medida que el ingreso aumenta (Bernasconi, 2006). El rol del interés personal en estos estudios es similar al efecto que sugieren los estudios de Doherty et al. (2006), en donde los ganadores de la lotería rechazan modificaciones impositivas redistributivas porque afectarían directamente sus intereses.

Además de la hipótesis de interés personal, una serie de investigaciones señalan que existe una cantidad importante de factores a nivel individual que inciden en la formación de preferencias tributarias y que van más allá del propio interés, tales como el partidismo y la ideología (Castillo et al., 2013; Bartels, 2005; Franko et al., 2013), la religiosidad (Scheve & Stasavage, 2006) y la confianza (Alm & Torgler, 2006; Edlund, 1999). Hennighausen & Heinemann (2014) sugieren, en base a datos del German General Social Survey, que el interés personal explica de forma limitada las actitudes hacia impuestos progresivos, ya que las consideraciones de justicia y las creencias sobre el rol del esfuerzo para el éxito económico explican una proporción importante de esas preferencias. En esta misma línea, Liebig & Mau (2007) han puesto el acento en la complejidad de las preferencias sobre la política tributaria al señalar que el juicio dependerá no tan solo de elementos abstractos del sistema, sino que de las características particulares de los sujetos que reciben la carga impositiva. En base a un estudio

² En 2001 y 2003, la administración de George Bush diseñó dos importantes reducciones de impuestos a las personas más ricas del país.

con encuestas factoriales para el caso de Alemania, por ejemplo, reformas relacionadas al número de hijos y al ingreso serán percibidas como justas, y no así con los ingresos producto de la herencia, el estado civil o de servicios sociales. Por su lado, McCall & Kenworthy (2007) señalan que en Estados Unidos las personas prefieren que el Gobierno actúe mediante políticas redistributivas menos tradicionales, como la educación, en comparación a las transferencias de ingreso hacia los más pobres o el incremento de la carga impositiva de los más ricos.

2. Sobre los factores contextuales asociados a las preferencias distributivas

Como se ha mostrado, existe un cuerpo importante de investigación enfocado en los antecedentes a nivel individual de la formación de preferencias sobre el sistema tributario. Sin embargo, una línea de investigación menos explorada busca incluir el efecto de factores contextuales. Si trasladamos el argumento del efecto del interés personal en el apoyo a políticas impositivas a nivel macro, autores como Kerr (2011), McCall & Kenworthy (2007) y Franko, Tolbert & Witko (2013) sugieren que en un contexto de aumento de la desigualdad, las personas desarrollan un sentimiento de insatisfacción en relación a la distribución, que lleva a aumentar el deseo de políticas redistributivas por parte del Gobierno, existiendo una asociación negativa entre la tolerancia hacia la desigualdad económica y el deseo de mayores impuestos a los más ricos. En esta misma línea, de acuerdo a Jaime & Saez (2010), la desigualdad económica influye sobre las actitudes hacia el sistema impositivo, de tal forma que ciudadanos de países más desiguales desestimarían políticas que benefician a la clase media y alta. Sin embargo, también es posible encontrar evidencia en la otra dirección, es decir, que la desigualdad económica no aumenta las actitudes redistributivas (Dion & Birchfield, 2010; Luttig, 2013).

Además de la desigualdad económica, otro factor determinante a nivel agregado es la tasa de desempleo nacional. En escenarios de alto desempleo, el riesgo de caer en esa condición es más alto, por lo tanto afectaría positivamente las preferencias individuales sobre el gasto público que implican un aumento de impuestos (Rehm, 2011). Sin embargo, y como ya hemos abordado para el nivel individual, las explicaciones basadas meramente en el interés racional de los actores (y del promedio de los actores a nivel país) no aparecen como suficientes a la hora de intentar explicar diferencias entre países en este ámbito.

Teniendo en cuenta los antecedentes presentados anteriormente respecto a factores individuales y contextuales que afectan las preferencias por impuestos, a continuación se presentan los análisis para el caso chileno. Dado que se

carece de investigaciones previas específicas en este tema en Chile, el sentido de los análisis es de tipo descriptivo y exploratorio, sin apuntar a contrastar hipótesis específicas, sino más bien apuntando a abrir temas de discusión y áreas a profundizar en estudios futuros.

III. COMPARACIÓN DE CREENCIAS SOBRE IMPUESTOS EN CHILE 1999-2009

1. Datos

Los datos a utilizar corresponden a la encuesta del Programa Internacional de Encuestas Sociales (International Social Survey Programme – ISSP), proyecto colaborativo de encuestas de opinión que incluye una amplia gama de temas. Comenzó en 1983 con cuatro países fundadores (Alemania, EE.UU., Reino Unido y Australia), y en la actualidad participan más de cuarenta países. Cada año, el cuestionario cubre un tema particular, el cual se repite en versiones sucesivas de la encuesta permitiendo comparaciones en el tiempo. Los temas abordados año a año son decididos por un subcomité conformado por representantes de los países participantes, y luego un cuestionario principal escrito en inglés es entregado para ser traducido al idioma de los países participantes. La desigualdad social ha sido el tema de investigación de los módulos 1987, 1992, 1999 y 2009 del ISSP. Esta encuesta incluye una serie de ítems actitudinales acerca del ingreso, la distribución, la percepción de desigualdad, principios distributivos, expectativas acerca del rol del Estado sobre la desigualdad, así como preguntas acerca de la percepción y evaluación de las remuneraciones ocupacionales. En Chile el ISSP comienza a implementarse desde 1998 por el Centro de Estudios Públicos (CEP). Para esta primera parte del análisis se emplearon los datos de 1999 y 2009. Los primeros provienen de la base oficial del ISSP, mientras los segundos fueron tomados del «Estudio Nacional de Opinión Pública N°30, Tercera Serie Mayo-Junio 2009», en el cual se encuentran incluidos los datos del ISSP 2009. Las encuestas cuentan con 1.503 y 1.505 casos observados respectivamente, y poseen muestreo representativo a nivel nacional.

2. Variables

En este estudio, la preferencia por los impuestos de los más ricos corresponde a la creencia de si las personas de mayores ingresos deberían pagar una mayor, igual o menor proporción de impuestos. Por otro lado, la percepción sobre el pago de impuestos por los más ricos es medida a través de si los sujetos

consideran que las personas de más altos ingresos pagan impuestos altos, bajos o los que corresponden.

El ingreso lo operacionalizamos como el ingreso neto equivalente, obtenido de la imputación del rango medio de tramo de ingreso familiar mensual, dividido por el número de personas que comparten el mismo hogar. Educación, por su parte, corresponde al último nivel educacional alcanzado por el encuestado. En relación a la identificación política, utilizamos una escala de 1 a 10, donde 1 es izquierda y 10 es derecha. La justicia del propio salario corresponde a un ítem del cuestionario en escala Likert que pregunta al entrevistado si considera justa o injusta su remuneración. La redistribución desde el Gobierno se mide mediante el grado de acuerdo o desacuerdo con la afirmación «Es responsabilidad del Gobierno reducir las diferencias de ingresos entre las personas con altos ingresos y aquellas con bajos ingresos». Finalmente, entre las variables a nivel individual, el estatus subjetivo se mide por la ubicación que cada uno de los sujetos se atribuye a sí mismo en la escala social. Las variables de educación e ingreso son medidas tanto para 1999 como para 2009. Para el resto de las variables, solo se consideran datos para el segundo período.

Como variable a nivel país se utilizó el Coeficiente de Gini para el año 2009 desde Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (SEDLAC).

Tabla 1
DESCRIPCIÓN DE VARIABLES

<i>Variable</i>	<i>Ítem</i>	<i>Valores</i>	<i>1999</i>	<i>2009</i>
Preferencias por impuestos a los más ricos	¿Cree usted que las personas con altos ingresos deberían pagar en impuestos una proporción mayor, igual o menor que aquellas con bajos ingresos?	1. Una proporción mucho menor.	2,4%	0,7%
		2. Una proporción menor.	3,0%	3,0%
		3. La misma proporción.	14,3%	27,1%
		4. Una proporción mayor.	24,7%	42,6%
		5. Una proporción mucho mayor	55,6%	26,6%
Percepción de pago de impuestos de los más ricos	En general, ¿cómo describiría usted los impuestos en Chile actual para aquellos con altos ingresos? ¿Diría que esos impuestos son ...?	1. Muy bajos.	2,4%	5,6%
		2. Bajos.	3,0%	32,3%
		3. Casi lo que corresponde.	14,3%	35,7%
		4. Altos.	24,7%	18,0%
		5. Muy altos.	55,6%	8,5%
Nivel educacional	¿Cuál es su nivel educacional?	1. Educación básica completa	39,7%	34,7%
		2. Educación media completa	40,3%	37,7%
		3. Educación superior no universitaria	14,3%	11,4%
		4. Educación universitaria completa	5,7%	16,2%
Ingreso neto equivalente	Imputación de rango medio de tramo de ingreso dividido por el número de integrantes del hogar (1999 ajustado a 2009 según IPC acumulado).	—	\$112.080	\$138.087

Continúa

Variable	Ítem	Valores	1999	2009
Estatus subjetivo	En nuestra sociedad hay grupos que tienden a estar en lo más alto y grupos que tienden a estar en lo más bajo. Usando la siguiente escala que va desde 10, lo más alto, hasta 1, lo más bajo, ¿dónde se ubicaría usted hoy en esta escala?	1 (Bajo) a 10 (Alto)	—	4,0
Identificación con tendencia política	Si 1 es izquierda y 10 es derecha ¿Dónde se ubicaría usted?	1 (Izquierda) a 10 (Derecha)	—	5,3
Justicia salarial	¿Es justa su remuneración?	1. Mucho menos de lo que es justo. 2. Un poco menos de lo que es justo. 3. Lo que es justo para mí. 4. Un poco más de lo que es justo. 5. Mucho más de lo que es justo.	42,4% 36,7% 18,5% 1,6% 0,9%	31,9% 39,1% 24,4% 3,5% 1,2%
Redistribución desde el Gobierno	Es responsabilidad del Gobierno reducir las diferencias de ingresos entre las personas con altos ingresos y aquellas con bajos ingresos	1. Muy en desacuerdo 2. En desacuerdo 3. Ni de acuerdo ni en desacuerdo 4. De acuerdo 5. Muy de acuerdo	0,9% 8,5% 12,7% 51,4% 26,5%	1,4% 7,8% 17,2% 53,8% 19,8%

3. Análisis

Comenzaremos con la descripción de las respuestas sobre la variable central para el análisis de esta primera parte, a saber, las preferencias por impuestos a los más ricos. El Gráfico 1 compara las respuestas dadas a esta pregunta el año 1999 y el año 2009. En general, el promedio de apoyo a los impuestos a los más ricos es menor en 2009 ($\bar{X} = 3,91$) que en 1999 ($\bar{X} = 4,28$), lo cual se aprecia en el gráfico principalmente en la disminución de la proporción de aquellos que optan por la alternativa que los ricos deberían pagar «una proporción mucho mayor», que disminuye de un 55,6% a un 26,6%. A pesar de esta disminución, cabe señalar que el año 2009 un porcentaje importante de la población sigue creyendo que los ricos deberían pagar una proporción mayor (69%).

El Gráfico 2 muestra el promedio para la preferencia sobre el pago de impuestos por nivel educacional para ambos períodos de tiempo. Como se observa, el promedio de apoyo a los impuestos a los más ricos es menor en el año 2009 para cada uno de los niveles educacionales. Sin embargo, no se muestran variaciones importantes sobre la preferencia por nivel educacional en ninguno de los dos años analizados. Esta evidencia contradice las hipótesis racionales respecto a preferencias por los impuestos, ya que dado que el nivel educacional es una variable de estatus, sería esperable que aquellos de menor nivel educacional manifestaran una preferencia por mayores impuestos.

Gráfico 1
 PREFERENCIA RESPECTO A LA PROPORCIÓN DE IMPUESTOS
 QUE LOS RICOS DEBERÍAN PAGAR, CHILE 1999-2009

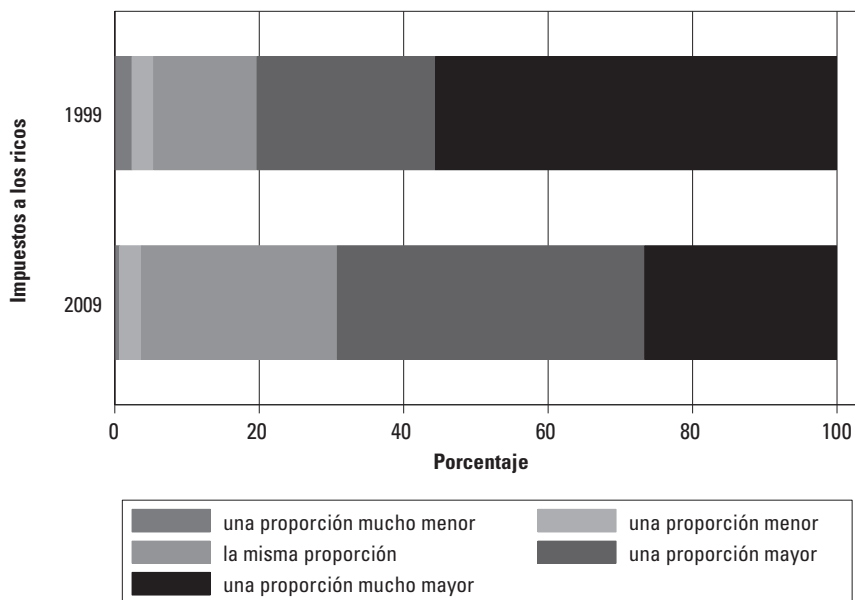
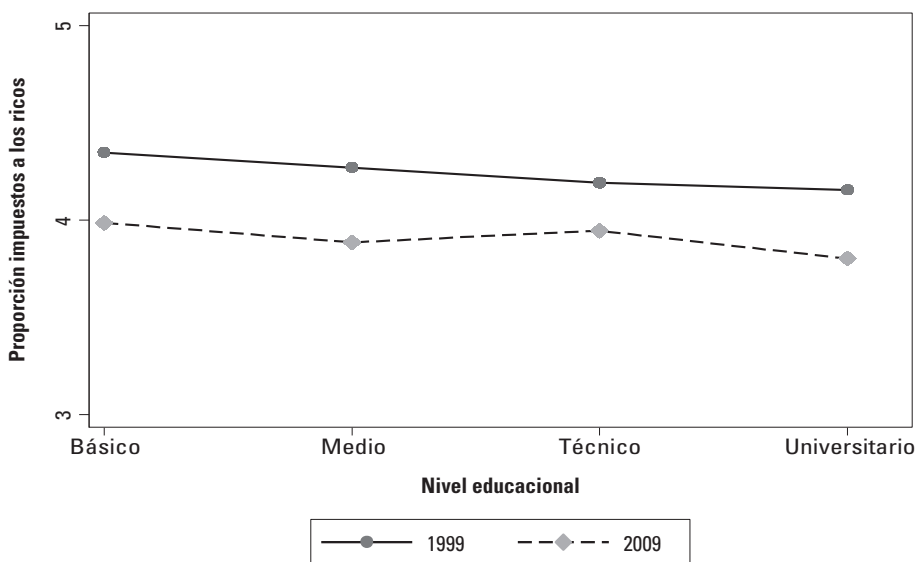
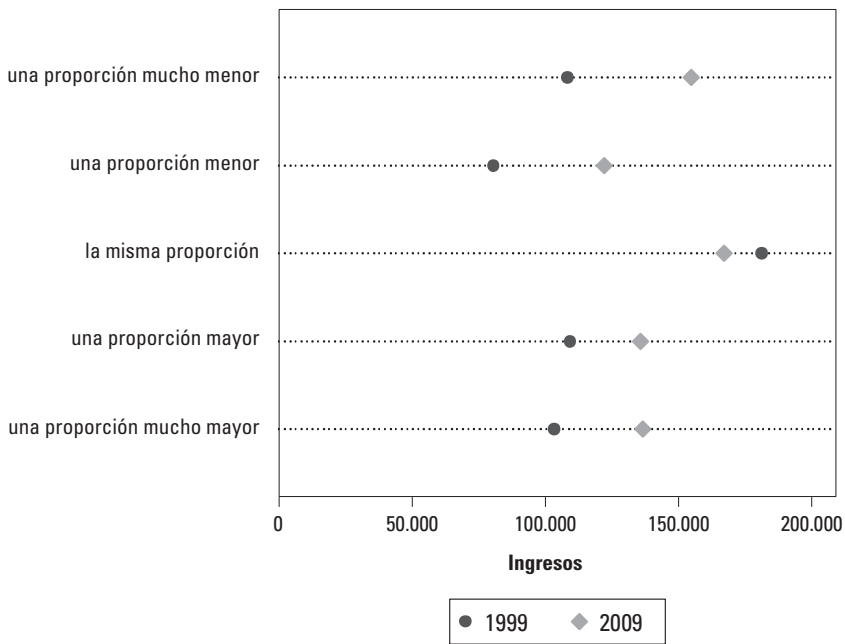


Gráfico 2
 PREFERENCIA POR PAGO DE MAYOR PROPORCIÓN DE IMPUESTOS
 POR PARTE DE LOS RICOS SEGÚN NIVEL EDUCACIONAL



A diferencia de lo anterior, el Gráfico 3 sugiere que, en contraste a la educación, la relación con los ingresos del hogar sí establece variaciones en las preferencias sobre impuestos a los más ricos. Tanto para 1999 como para 2009, aquellos quienes piensan que los ricos deberían pagar la misma proporción de impuestos son los sujetos con el promedio más alto de ingresos, y llama la atención para el resto de las categorías que tienen un promedio de ingresos menor y con un patrón similar en ambos años.

Gráfico 3
 PREFERENCIA POR PAGO DE MAYOR PROPORCIÓN DE IMPUESTOS
 POR PARTE DE LOS RICOS SEGÚN INGRESO Y AÑO



Así como el Gráfico 3 sugiere diferencias en la preferencia de impuestos según ingreso, en el Gráfico 4 se relaciona con el estatus subjetivo declarado por los sujetos en el cuestionario del año 2009. En general, quienes tienden a ubicarse en niveles inferiores de la escala social considerarán que los ricos deberían pagar una mayor proporción de impuestos. De esta forma, los sujetos que piensan que los ricos deberían pagar una proporción mucho menor, tienen en promedio un estatus subjetivo mayor ($\bar{X} = 4,50$) que quienes consideran que deberían pagar una proporción mayor ($\bar{X} = 3,97$), aun cuando la variación es escasa.

Gráfico 4
 PREFERENCIA POR PAGO DE MAYOR PROPORCIÓN DE IMPUESTOS
 POR PARTE DE LOS RICOS SEGÚN ESTATUS SUBJETIVO

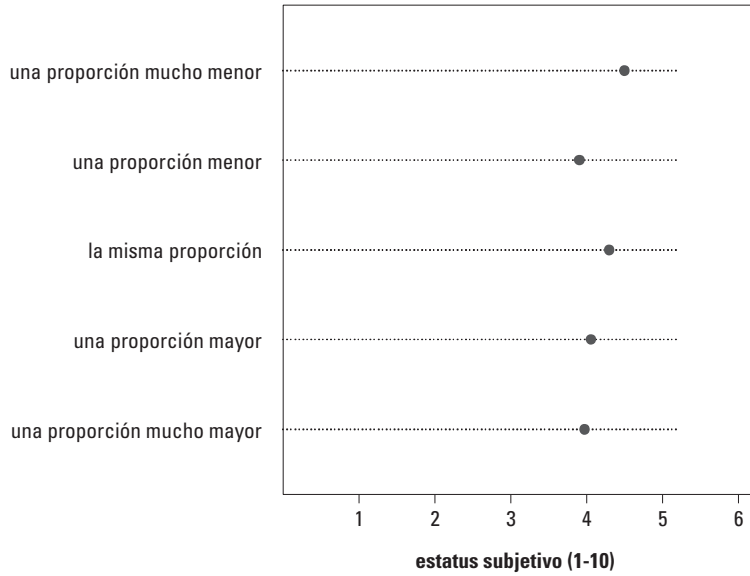
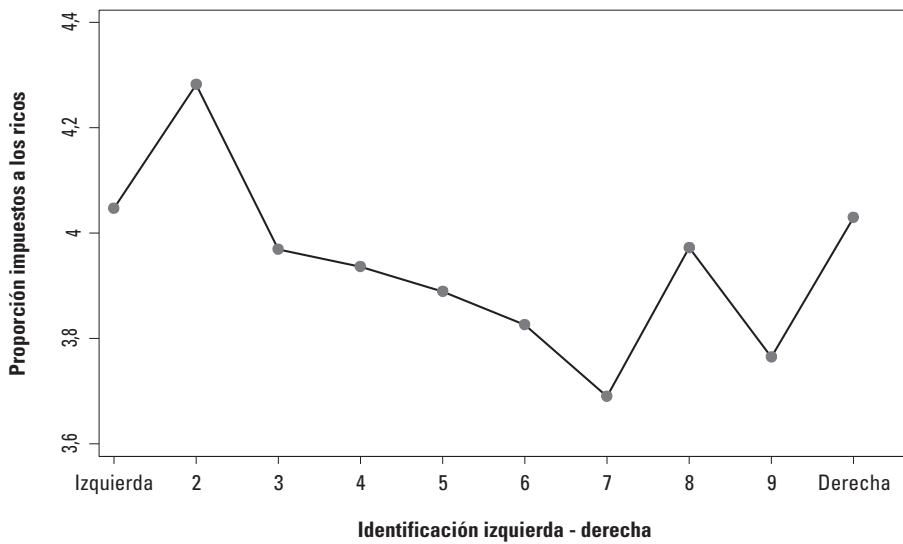


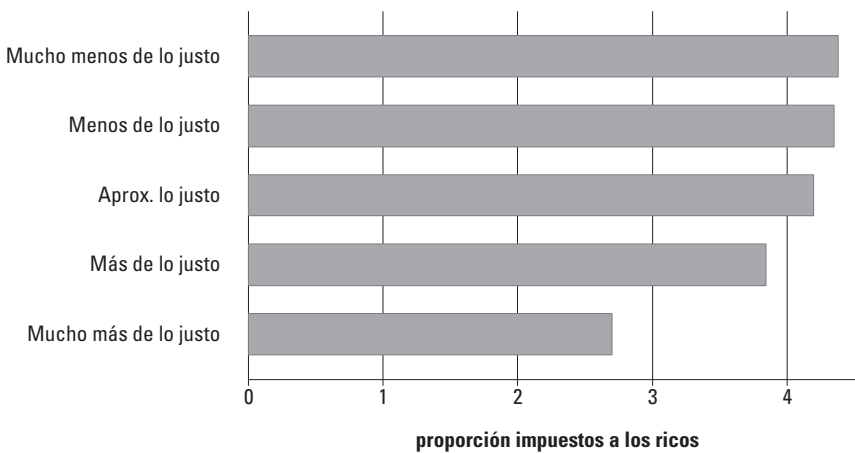
Gráfico 5
 PREFERENCIA POR PAGO DE MAYOR PROPORCIÓN DE IMPUESTOS POR PARTE
 DE LOS RICOS SEGÚN IDENTIFICACIÓN CON TENDENCIA POLÍTICA, 2009



Junto con las variables de estatus, se relacionan las preferencias de los impuestos a los más ricos con la identificación política de los individuos. El Gráfico 5 muestra una tendencia donde las personas identificadas con la izquierda consideran en promedio que los ricos deberían pagar mayor proporción de impuestos, lo que comienza a disminuir a medida que se acerca a la derecha, para luego aumentar nuevamente en las categorías 8 y 10 (derecha). Sin embargo, cabe mencionar que no más del 3% de los sujetos se ubica en estas últimas categorías, por lo tanto esta «subida» podría representar aspectos idiosincráticos de este número reducido de individuos.

Gráfico 6

PREFERENCIA POR PAGO DE MAYOR PROPORCIÓN DE IMPUESTOS POR PARTE DE LOS RICOS SEGÚN EVALUACIÓN DE JUSTICIA DEL PROPIO SALARIO



Finalmente, en el Gráfico 6 relacionamos las preferencias sobre la proporción de impuestos que deberían pagar las personas de más altos ingresos con la justicia salarial percibida sobre el propio ingreso. En general, a medida que se percibe que el salario es más bajo que lo justo, mayor es la preferencia por que los ricos paguen una mayor proporción de impuestos. Los resultados sugieren que si el salario obtenido se considera un monto mucho más que lo justo (es decir injustamente sobrercompensado), la preferencia de todas maneras es por una menor carga tributaria a los ricos ($\bar{X} = 2,70$). Aquí hay límites importantes a estas conclusiones dado el número de sujetos, ya que los que caen en las categorías de sobrercompensa son una minoría (no alcanzan un 3%). Sin embargo, se abre una pregunta interesante respecto de la relación que existe entre la justicia respecto a sí mismo y la distribución de bienes hacia los demás. Desde un criterio de consistencia lo opuesto sería lo esperable, ya que si siento que

gano demasiado, esto podría generar una sensación de incomodidad e intentar traspasar los excedentes hacia terceros vía apoyar mayores impuestos a los que tienen más, lo que no es el caso.

IV. CHILE EN COMPARACIÓN INTERNACIONAL

Esta parte del análisis se concentra en las diferencias que presenta Chile en comparación con otros países en actitudes hacia los impuestos. Dada la alta desigualdad económica del país, sería esperable que, siguiendo una hipótesis de corte racional, existiera una mayor preferencia por mayores impuestos a los ricos. La Tabla 2 nos muestra las frecuencias porcentuales para la pregunta respecto de la proporción de impuestos que deberían pagar los ricos, donde apreciamos que, si bien siempre se mantiene una alta preferencia por un mayor pago de impuestos, en comparación con otros países en Chile se presenta una tendencia a que los ricos paguen menos.

Tabla 2

COMPARACIÓN ENTRE CHILE Y EL RESTO DE LOS PAÍSES DEL ISSP RESPECTO DE LAS PREFERENCIAS POR PAGO DE IMPUESTOS POR PARTE DE LOS RICOS

	<i>Internacional</i>	<i>Chile</i>
1. Los ricos deberían pagar mucho menos	0,55	0,72
2	1,68	3,02
3	21,44	27,07
4	48,59	42,55
5. Los ricos deberían pagar mucho más	27,74	26,64
Total	100,00	100,00

La información de la Tabla 2 se complementa con la del Gráfico 7, donde se muestra el promedio de cada uno de los países de la base de datos del ISSP 2009. La línea vertical del gráfico marca el promedio internacional y coincide con la categoría 4 (ricos deberían pagar más impuestos), y como vemos, Chile se encuentra en el grupo de países que está bajo ese promedio. Una primera mirada de los países que están ordenados en el gráfico hace difícil encontrar alguna tendencia regional u otra basada en características de grupos de países. Ya que una de las principales hipótesis en términos racionales respecto del pago de impuestos se relaciona con la desigualdad económica (a más desigualdad, mayor preferencia por impuestos), el Gráfico 8 ilustra la asociación entre nivel de desigualdad y preferencia por impuestos, donde no es posible reconocer tendencia alguna. Por lo tanto, a partir de estos resultados no tenemos evidencia

en favor del vínculo entre desigualdad-preferencias por impuestos, consistente con investigaciones previas (Dion & Birchfield, 2010).

Sin embargo, si observamos la asociación en relación a una variable de creencias distributivas, la imagen cambia notoriamente. En el Gráfico 9 se muestra la asociación entre el apoyo a mayores impuestos a los más ricos y el ítem referido a si es responsabilidad del Gobierno reducir las diferencias de ingresos entre los individuos con altos y bajos ingresos. Como vemos, se aprecia una relación positiva entre ambas variables, donde destaca el lugar de Estados Unidos como uno de los países que menos apoya la redistribución y los impuestos a los más ricos.

Gráfico 7
COMPARACIÓN INTERNACIONAL, PROPORCIÓN DE IMPUESTOS QUE DEBERÍAN PAGAR LOS RICOS

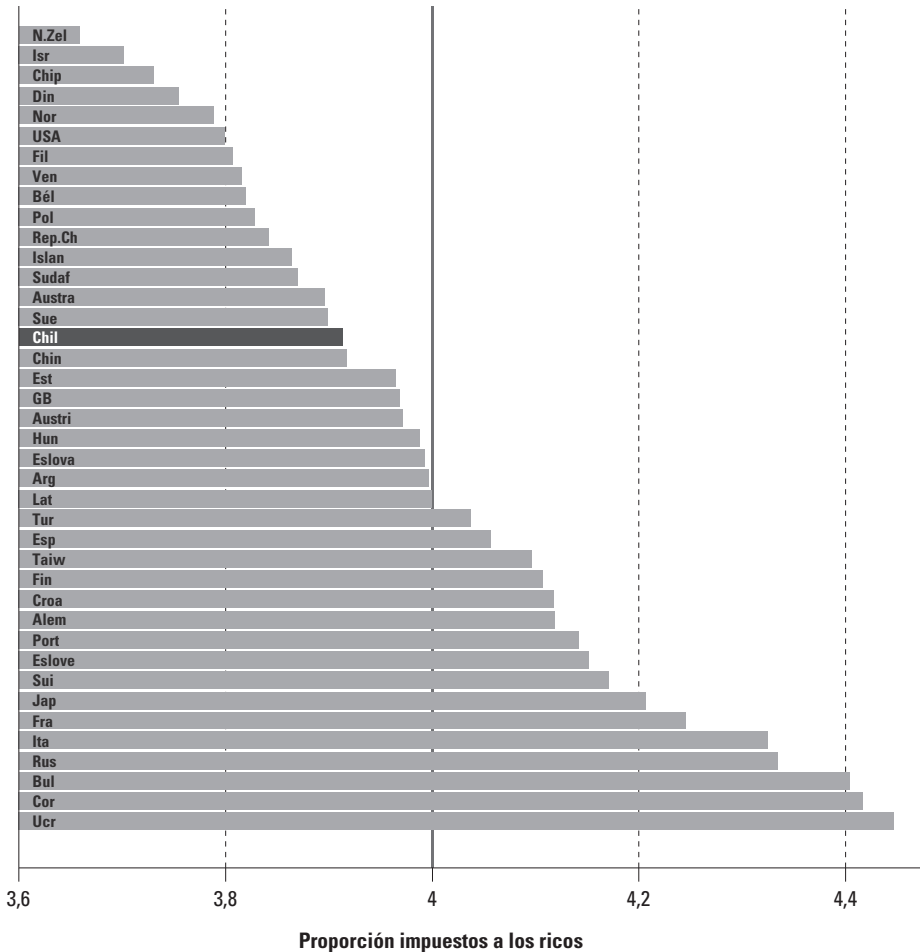


Gráfico 8
DESIGUALDAD ECONÓMICA (MEDIDA POR GINI) Y PREFERENCIAS POR MAYORES IMPUESTOS

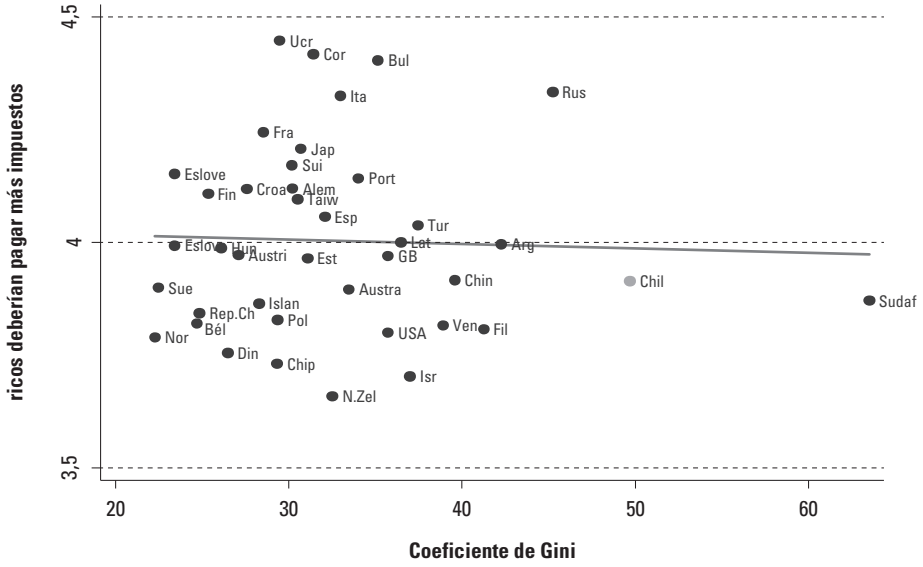
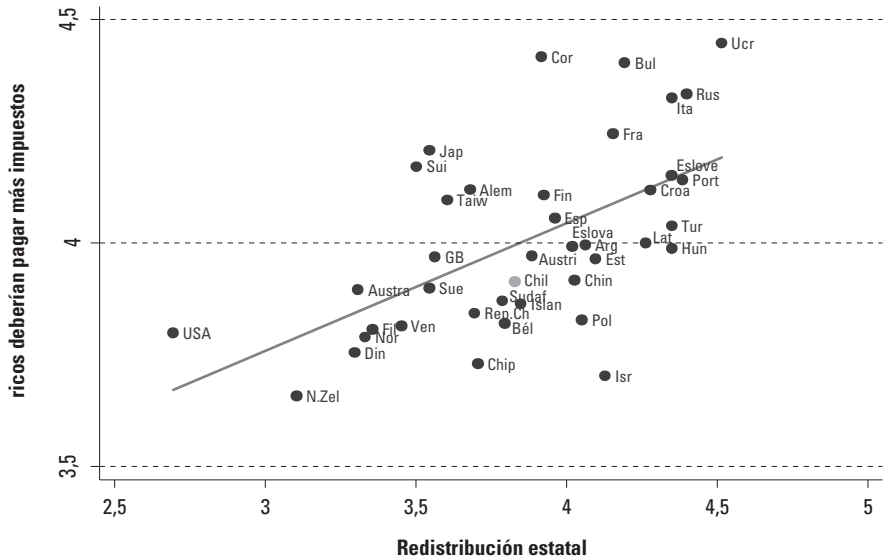


Gráfico 9
PREFERENCIAS POR LA REDISTRIBUCIÓN Y POR EL PAGO DE IMPUESTOS POR PARTE DE LOS MÁS RICOS



Además del ítem de preferencias por mayores impuestos a los ricos, la versión 2009 de ISSP incluye también un indicador de *percepción* de cuántos impuestos pagan los ricos en los respectivos países. La Tabla 3 muestra la comparación de las frecuencias porcentuales de Chile y del resto de los países de este indicador, análogo a lo que se realizó para el indicador de preferencias por mayores impuestos de la Tabla 2.

Tabla 3
PERCEPCIÓN DE PAGO DE IMPUESTOS POR PARTE DE LOS MÁS RICOS

	<i>Internacional</i>	<i>Chile</i>
1. Ricos pagan muy poco	13,12	5,63
2	35,61	32,26
3	28,83	35,63
4	16,02	18,00
5. Los ricos pagan mucho	6,42	8,48
Total	100,00	100,00

Los resultados de la Tabla 3 muestran que la mayor parte de los encuestados a nivel internacional percibe que los ricos pagan poco o muy poco, tendencia que es un poco menor para el caso chileno. Estos datos aparecen como algo sorprendente dados los antecedentes de la baja carga tributaria en términos progresivos del sistema chileno (Brys, Matthews, & Owens, 2011).

Al mirar la comparación internacional representada en el Gráfico 10, vemos que Chile aparece sobre la media de percepción de que los ricos pagan muchos impuestos. Nuevamente, resulta interesante contrastar este resultado con variables macro de desigualdad, tal como es el Coeficiente de Gini. El Gráfico 11 nos muestra resultados algo sorprendentes al respecto, ya que se aprecia una asociación positiva y, por lo tanto, en países más desiguales se tendería a percibir que los ricos pagan más impuestos, comparado con los países menos desiguales. Este hallazgo es sin duda contraintuitivo y parece principalmente afectado por los países de más alta desigualdad del grupo, como son Chile y Sudáfrica. En efecto, al no considerar a estos países en el análisis, la correlación entre Gini y percepción de impuestos a los ricos cae de $r=0,45$ a $r=0,23$. Aun así, resulta relevante profundizar en esta asociación positiva, acentuada en contextos de alta desigualdad. Una pista al respecto proviene de variables individuales de estatus, dada la literatura de sesgos perceptuales respecto a desigualdad que se producen en sujetos de menor estatus (Castillo, Miranda & Carrasco, 2012; Wegener, 1990). El Gráfico 12 nos entrega algunos insumos interesantes para ahondar en este tema, ya que vemos que efectivamente existen variaciones en la percepción de impuestos que pagan los ricos según nivel educacional, donde

aquellos con menor educación perciben que los ricos pagan más impuestos en comparación con otros niveles educacionales, particularmente los niveles intermedios. Por lo tanto, se podría hipotetizar que dado que en las sociedades más desiguales las oportunidades educativas también se encuentran concentradas en una minoría de más ingresos, la mayor proporción de personas con menos educación eleva el promedio nacional de que los ricos pagan muchos impuestos. De todas maneras, esto es solo una hipótesis que requiere ser profundizada en estudios futuros.

Gráfico 10
COMPARACIÓN INTERNACIONAL, PERCEPCIÓN RESPECTO DEL PAGO DE IMPUESTOS POR PARTE DE LOS RICOS

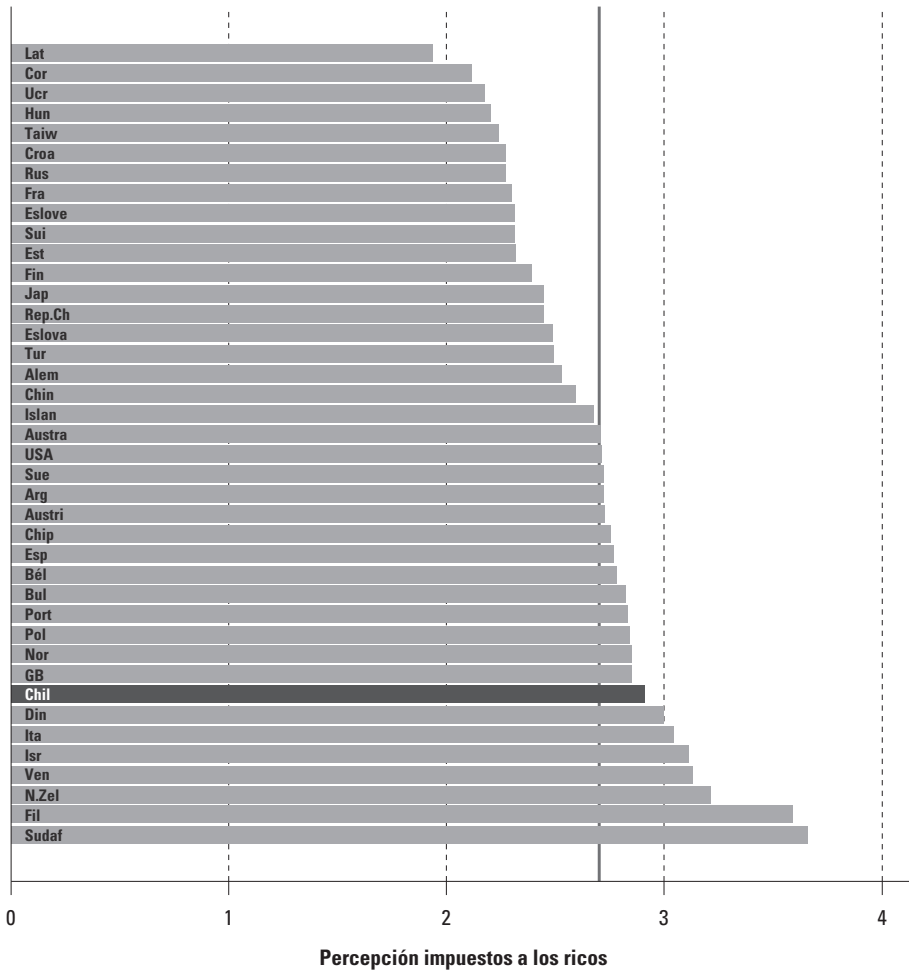


Gráfico 11
DESIGUALDAD ECONÓMICA Y PERCEPCIÓN DE IMPUESTOS
POR PARTE DE LOS RICOS

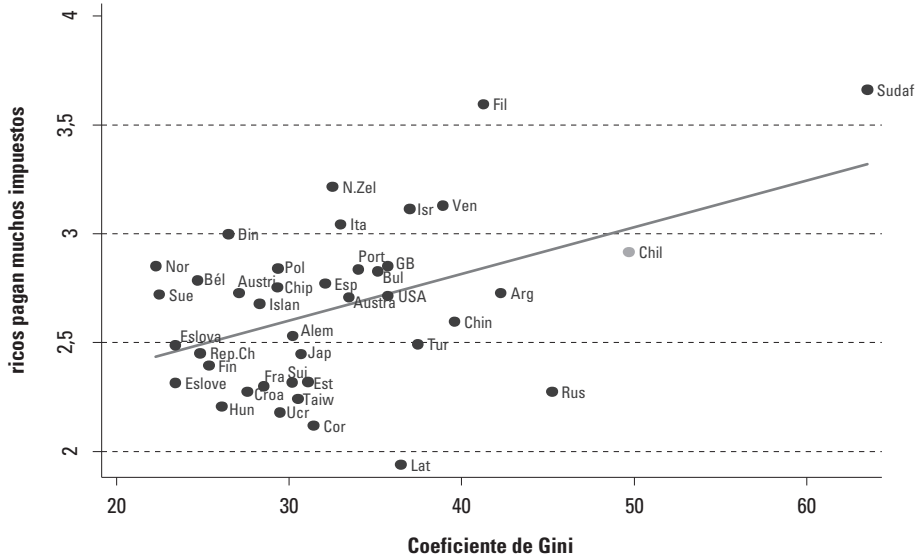
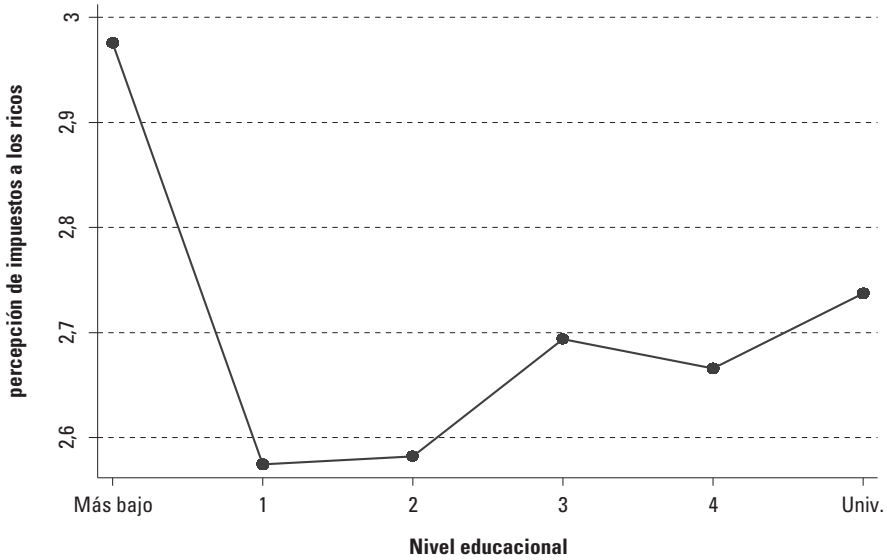


Gráfico 12
NIVEL EDUCACIONAL Y PERCEPCIÓN DE IMPUESTOS
POR PARTE DE LOS MÁS RICOS



Para finalizar, en esta segunda sección analizaremos relaciones entre una serie de variables, considerando el contraste entre Chile y el resto de los países. Las principales variables de interés son las que ya hemos analizado hasta ahora, vale decir, las preferencias y percepciones de impuestos, pero ahora queremos relacionar estas variables con cuatro indicadores de justicia distributiva, descritos en la Tabla 4. El primero de ellos se refiere a la percepción de diferencias de ingreso, el segundo se refiere a la responsabilidad de redistribución por parte del Gobierno, y los dos últimos corresponden a evaluaciones de justicia en el acceso a salud y educación por parte de los más ricos.

Tabla 4
VARIABLES DE PERCEPCIÓN DE DESIGUALDAD Y JUSTICIA
DISTRIBUTIVA A NIVEL INTERNACIONAL

<i>Variable</i>	<i>Obs</i>	<i>Prom.</i>	<i>SD</i>	<i>Mín</i>	<i>Máx</i>
Las diferencias de ingreso en [país] son demasiado grandes	54.059	4,23	,91	1=muy en desacuerdo	5=muy de acuerdo
Es responsabilidad del Gobierno reducir las diferencias de ingresos entre las personas con altos ingresos y aquellas con bajos ingresos	53.633	3,86	1,09	1=muy en desacuerdo	5=muy de acuerdo
¿Es justo o injusto, correcto o incorrecto, que las personas con ingresos más altos puedan pagar por una mejor atención de salud que las personas con ingresos más bajos?	53.493	2,46	1,31	1= muy injusto	5=muy justo
¿Es justo o injusto, correcto o incorrecto, que las personas con ingresos más altos puedan pagar una mejor educación para sus hijos que las personas con ingresos más bajos?	53.475	2,50	1,32	1= muy injusto	5=muy justo

La Tabla 5, que presenta la correlación entre las variables, sugiere patrones interesantes que complementan los análisis anteriores respecto del caso chileno. Si bien los resultados sugieren que las asociaciones van en la misma dirección para Chile y la estimación internacional, hay variaciones importantes en cuanto a la magnitud de estas.

La correlación entre la percepción de que los ricos pagan mayores impuestos y la preferencia porque paguen una proporción aun mayor, es negativa para ambos casos, pero es menor para el caso chileno ($r=-0,23$). Asimismo, la percepción de diferencias de ingresos se correlaciona de forma positiva (aunque moderada) a nivel internacional con preferencias por más impuestos ($r=0,26$), lo que es más débil para el caso chileno ($r=0,19$). Esta misma variable de preferencia de impuestos hacia los más ricos correlaciona positivamente a nivel internacional con la responsabilidad del Gobierno en reducir la desigualdad ($r=0,26$), cuestión que se reduce significativamente para el caso chileno ($r=0,08$). Finalmente, las preguntas sectoriales del grado de acuerdo sobre que las personas con más

dinero accedan a mejor salud y mejor educación tienen una correlación positiva y de similar magnitud tanto a nivel internacional ($r=-0,17$ y $r=-0,16$ respectivamente) como para el caso chileno ($r=-0,15$ y $r=-0,14$ respectivamente).

La segunda variable de interés, a saber, la percepción sobre la carga impositiva de los más ricos, presenta patrones coherentes con las preferencias por la carga tributaria. La percepción de diferencias de ingresos demasiado grandes se correlaciona negativamente tanto a nivel internacional ($r=-0,25$) como en Chile ($r=-0,10$), pero en este es considerablemente menor. En el caso de la responsabilidad del Gobierno por reducir tales diferencias de ingresos, existe una correlación negativa con la percepción de que los ricos pagan más impuestos, pero es muy cercana a cero en el caso chileno ($r=-0,08$), a diferencia de la estimación internacional ($r=-0,24$). También se observa a nivel internacional una correlación importante entre las preferencias sectoriales en salud y educación hacia el pago que realizan los más ricos, con la percepción del pago que realizan ($r=0,27$ y $r=0,24$ respectivamente), correlación que prácticamente desaparece para el caso chileno ($r=0,09$ y $r=0,08$).

Tabla 5

CORRELACIONES ENTRE PREFERENCIAS Y PERCEPCIÓN DE IMPUESTOS CON VARIABLES DE PERCEPCIÓN DE DESIGUALDAD Y DE JUSTICIA DISTRIBUTIVA, COMPARANDO CHILE CON EL RESTO DE LOS PAÍSES DEL ISSP

	<i>Ricos deberían pagar más impuestos</i>		<i>Ricos pagan muchos impuestos</i>	
	<i>Internacional</i>	<i>Chile</i>	<i>Internacional</i>	<i>Chile</i>
Los ricos pagan muchos impuestos	-0,36	-0,23		
	48.421	1.309		
Las diferencias de ingreso son demasiado grandes	0,26	0,19	-0,25	-0,10
	51.833	1.385	48.731	1.329
Es responsabilidad del Gobierno reducir las diferencias de ingreso	0,26	0,08	-0,24	-0,08
	51.452	1.375	48.406	1.321
Está bien que las personas con más dinero tengan mejor salud	-0,17	-0,15	0,27	0,09
	51.454	1.374	48.541	1.322
Está bien que las personas con más dinero tengan mejor educación	-0,16	-0,14	0,24	0,08
	51.412	1.372	48.450	1.320

De esta manera, vemos que Chile presenta un patrón particular de percepciones y creencias respecto a los impuestos cuando se compara con el resto de los países, donde en general destaca que las actitudes hacia temas tributarios tienen una relación más baja con actitudes hacia la desigualdad y preferencias redistributivas.

V. DISCUSIÓN

Hay una serie de insumos desde el análisis de la opinión pública que pueden contribuir como contexto al debate actual sobre reforma tributaria y preferencias distributivas en Chile. En primer lugar, que detrás de los clásicos promedios reportados sobre preferencias respecto a impuestos existen variaciones en la población. En otras palabras, independiente de lo bajo o lo alto de un indicador, la evidencia indica que no existe un consenso normativo respecto a preferencias distributivas. En segundo lugar, y a nivel individual, las preferencias por mayores impuestos no siguen una lógica racional, puesto que las personas de menor estatus en términos de ingreso y educación no son quienes muestran una mayor preferencia por mayores impuestos, distanciándose de las hipótesis de interés personal predominantes en la literatura. Las razones para esto pueden abarcar desde un escaso conocimiento sobre el sistema tributario hasta la tesis de dominación ideológica estilo conciencia falsa, que hace que quienes poseen un menor estatus no sean capaces de manifestar sus demandas ni traduzcan sus deprivaciones en acción política. Más que la situación económica propiamente tal, lo que parece afectar son evaluaciones de justicia respecto de esa situación, ya que los resultados del análisis indican que quienes evalúan su salario como más injusto efectivamente prefieren mayores impuestos, de forma similar como ocurre en el caso alemán (Hennighausen & Heinemann, 2014). Por otro lado, es posible apreciar una cierta influencia de factores ideológicos, donde aquellos que se identifican más con la izquierda muestran apoyo a mayores impuestos.

El análisis a nivel contextual agrega elementos relevantes. En primer lugar, se constata que el nivel de desigualdad económica de los países no es un factor explicativo de demandas de distribución, aun cuando, contraintuitivamente, en países más desiguales se percibe que los ricos pagan más impuestos. Chile muestra un perfil especial en el conjunto de los países: no solo está bajo el promedio internacional de preferencias por mayores impuestos, sino que también muestra un patrón débil entre evaluaciones de justicia distributiva y temáticas de impuestos. En otras palabras, los impuestos en Chile aparecen más desconectados de las problemáticas sociales que en el resto de los países. La explicación de este fenómeno está fuera de los alcances de este artículo, aun cuando es posible anticipar que algunas respuestas pueden encontrarse en la historia reciente del país en términos de reformas económicas y en sus efectos culturales. A pesar de ser una obviedad en ciencias sociales, el contexto importa, y los valores y preferencias normativas personales se ajustan a la realidad generada por contextos institucionales. En este sentido, las demandas sociales de los últimos años y el apoyo mayoritario que actualmente se otorga

a iniciativas como la gratuidad de la educación, reformas a los sistemas de pensiones y de salud, así como también a la reforma tributaria, pueden estar indicando un cambio del contexto social y valórico que sea más propicio a iniciativas redistributivas.