

Apoio à redistribuição e à taxação no Brasil

MARTA ARRETCHE

VICTOR ARAÚJO

Interpretação bastante difundida sobre os comportamentos políticos do cenário contemporâneo — no mundo, e também no Brasil — identifica uma onda conservadora que avança sobre as instituições políticas, cuja consequência mais imediata seria um retrocesso nas conquistas sociais. No caso brasileiro, a ideia de “onda” está associada à identificação de diferentes frentes por meio das quais posições conservadoras se manifestam: a mobilização política de movimentos de direita em contraposição ao tradicional monopólio das ruas pela esquerda; o crescimento da representação parlamentar de orientação pentecostal com preferências religiosas mais extremas, em contraposição ao monopólio secular e/ou católico de posições políticas mais moderadas; o crescimento da intolerância de gênero, em contraposição a um suposto respeito ao direito e à dignidade humana; manifestações explícitas de ódio de classe, em contraposição ao fato de que até então “cada um estava no seu lugar”. Ainda que não seja possível datar precisamente a origem dessa onda, as jornadas de junho de 2013 são encaradas como o ponto no tempo em que esta teria emergido à superfície, tendo, finalmente, ocupado seu espaço nas areias das instituições políticas com o impeachment da presidente Dilma e a agenda de reformas do presidente Temer.

Este artigo pretende contribuir para entendermos melhor a natureza e alcance dessa onda. Parte do suposto de que os comportamentos políticos descritos acima não compõem um conjunto coerente de preferências. Conservadorismos de naturezas distintas não andam necessariamente juntos. Indivíduos podem ser simultaneamente conservadores na dimensão econômica — sendo, portanto, contrários à intervenção social do Estado — e liberais na dimensão de gênero — sendo, por exemplo, favoráveis à união estável entre casais homoafetivos. Não sendo comensuráveis, essas dimensões precisam ser analisadas separadamente. Seu segundo suposto é que a competição eleitoral induz os principais competidores — simplificada, governo e oposição — a buscarem se aproximar das

preferências majoritárias do eleitorado, porque ignorá-las implica o risco da derrota eleitoral na eleição seguinte.¹ Preferências majoritárias no eleitorado balizam o comportamento parlamentar na tramitação de legislação específica, afetando, portanto, a formação de coalizões parlamentares para sua aprovação. Portanto, examinar até onde essa onda pode avançar requer saber em que medida o eleitorado brasileiro se tornou mais conservador. O conservadorismo é uma preferência majoritária no eleitorado ou, alternativamente, está circunscrita a minorias com alta visibilidade?

Este artigo se concentra em uma das dimensões consideradas relevantes no debate internacional: diz respeito ao conservadorismo econômico, mais especificamente à intervenção social do Estado para reduzir desigualdades econômicas. Observamos se esta onda conservadora se estende às preferências dos eleitores brasileiros acerca da intervenção social do Estado com base em *surveys* nacionais sobre as preferências dos eleitores² para diferentes pontos no tempo antes e depois de 2013 que apresentem informações consistentes sobre preferências individuais em duas dimensões relevantes, a saber: o papel do Estado na redução das desigualdades e o aumento da tributação como estratégia governamental para reduzir desigualdades sociais.

Nossa principal conclusão é que a preferência majoritária entre os eleitores no que diz respeito à intervenção social do Estado não se alterou. Os eleitores brasileiros não se tornaram mais conservadores no plano econômico. Até 2014, permaneceu elevada a aprovação para que o Estado adote políticas que reduzam as desigualdades entre ricos e pobres. Ocorre que também permaneceu elevada até 2014 a aversão ao aumento da taxa para fins redistributivos, o que sugere uma preferência contraditória dos indivíduos, que desejam “redistribuição sem taxa”.

Ademais, não há evidências de crescente polarização entre ricos e pobres no que diz respeito à intervenção social do Estado para fins redistributivos. A mudança mais expressiva, contudo, ocorreu nas preferências dos mais pobres, entre os quais diminuiu o apoio à intervenção social do Estado bem como aumentaram as taxas de aversão ao aumento da taxa, ainda que esta não afete o apoio massivo à redistribuição sem taxa.

NOSSOS DADOS

Nosso estudo foi baseado em quatro *surveys* realizados nos anos de 2008, 2010, 2013 e 2014. Para o ano de 2008, utilizamos dados do Projeto de Sistema de Indicadores de Estratificação e Mobilidade Social (PSIEMS), coordenado por Nelson do Valle Silva³

[1] Downs, 1999.

[2] Indivíduos com idade a partir de dezesseis anos.

[3] Professor do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ). <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4792690Y9>

(N=8.045). O Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb), realizado pelo Centro de Estudos de Opinião Pública (Cesop), foi utilizado como fonte das informações referentes aos anos de 2010 (N = 2.001) e 2014 (N = 3.137). Para o ano de 2013, utilizamos os dados da pesquisa “Imagens da Federação” (N = 2.286), realizada pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM). Todas as pesquisas foram realizadas em diferentes municípios das cinco macrorregiões brasileiras e são representativas para todo o território nacional.

As perguntas referentes a cada uma das dimensões nos diferentes *surveys* não são idênticas. Por isso, adotamos alguns procedimentos para torná-las comparáveis. Consideramos que são favoráveis à intervenção social do Estado na redução das desigualdades sociais os indivíduos que nas pesquisas para os anos de 2008 e 2013 declararam concordar (total ou parcialmente) com a seguinte afirmação: “em um país como o Brasil, é obrigação dos governos diminuir a diferença entre as pessoas muito ricas e as pessoas muito pobres”. Nas pesquisas referentes aos anos de 2010 e 2014, assumimos ser favoráveis a essa intervenção os indivíduos que declararam (total ou parcial) concordância com a afirmação de que “o governo deveria tomar medidas para reduzir as diferenças entre os níveis de renda”. Para observar as preferências relativas ao aumento da tributação como estratégia de redução das desigualdades, consideramos serem favoráveis os indivíduos que concordaram (total ou parcialmente) nas pesquisas de 2008 e de 2013 com a afirmação de que “os governos devem aumentar mais os impostos para garantir melhor educação, mais saúde e mais moradia para os que precisam”. Nas pesquisas de 2010 e 2014, assumimos que o suporte à taxação para fins redistributivos advém dos indivíduos que se declararam contrários à afirmação de que “os governos deveriam oferecer menos serviços públicos para reduzir os impostos”.

SUPORTE À INTERVENÇÃO SOCIAL DO ESTADO

O gráfico 1 apresenta a proporção de entrevistados que se declararam favoráveis à intervenção social do Estado para reduzir desigualdades sociais, de acordo com sua faixa salarial no momento da realização da pesquisa.

As respostas não deixam dúvida. Independentemente da renda dos indivíduos, a preferência majoritária é de que os governos devem atuar para reduzir desigualdades. O apoio à intervenção social nunca é inferior a 80% dos entrevistados (a média para todo o período é de 85,43%), proporção muito parecida com a média observada para um conjunto de países da Europa, Ásia e Oceania.⁴

[4] Osberg; Smeeding, 2006.

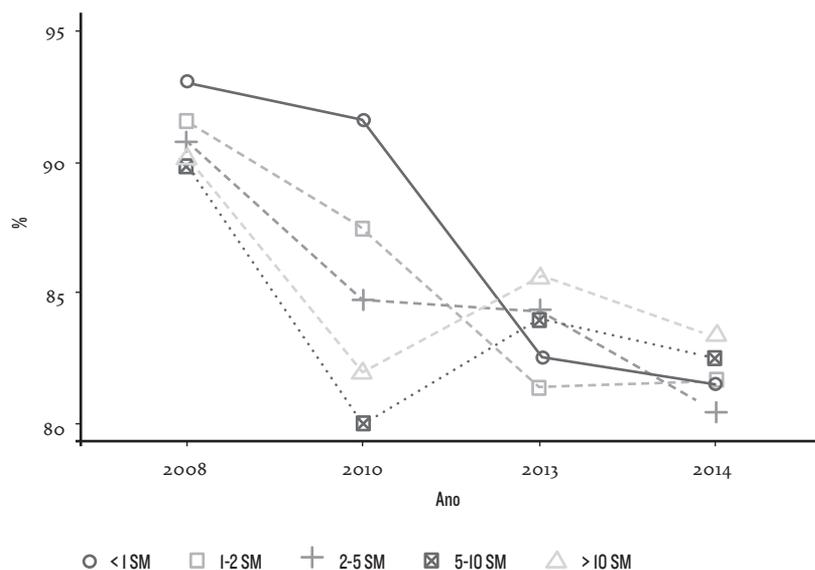
Ainda que as taxas de aprovação apresentem certa associação negativa com a renda — o percentual de indivíduos favoráveis aumenta à medida que a renda diminui —, as diferenças são muito pequenas para serem consideradas significativas. Diferentemente, todos os estratos econômicos tendem a apresentar posições convergentes nessa dimensão. Mesmo entre aqueles cuja renda era superior a dez salários mínimos (SM) em 2014, posicionados, portanto, entre os 5% mais ricos na escala contínua da distribuição de renda, 83,3% se declaravam favoráveis a políticas governamentais para redução das desigualdades sociais.

Se as pesquisas captam corretamente as preferências do eleitorado, em 2010, e não em 2013, o eleitorado estava mais dividido com relação ao papel redistributivo do Estado. Apesar de um patamar alto de apoio em todos os estratos de renda, em um intervalo entre 82% e 92%, as taxas de apoio entre os mais pobres eram cerca de dez pontos percentuais superiores ao apoio declarado entre aqueles com maior renda.

Entretanto, já em 2013, a convergência volta a ocorrer em um patamar bem inferior em todos os segmentos de renda. Paradoxalmente, contudo, essa convergência se deve à queda do apoio à intervenção social *entre os mais pobres*. Entre os principais beneficiários potenciais de políticas redistributivas, os eleitores com renda de até 2 SM, o apoio

GRÁFICO I

Apoio à intervenção social do Estado, por faixas de renda, Brasil (2008, 2010, 2013 e 2014).



Fonte: elaborado pelos autores a partir da PSiems (2008), Eseb (2010, 2014) e CEM (2013).

a políticas estatais para reduzir desigualdades caiu cerca de dez pontos percentuais de 2010 a 2014. Ainda mais curioso, a taxa de apoio entre os mais pobres é inferior à encontrada entre aqueles cuja renda era superior a 5 SM.

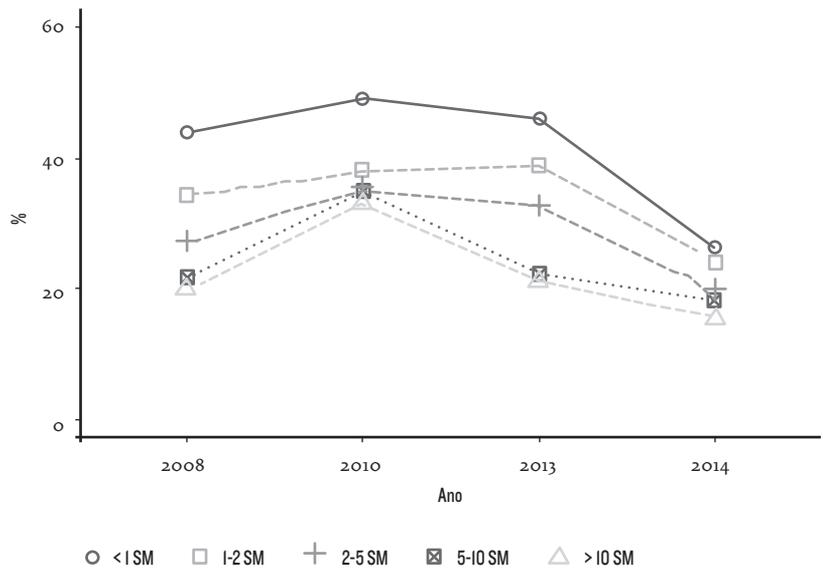
SUPORE À REDISTRIBUIÇÃO VIA TAXAÇÃO

O gráfico 2 apresenta a trajetória recente das preferências dos eleitores com relação a uma forma mais exigente de redistribuição de renda, que diz respeito ao aumento dos impostos para financiar programas sociais. Em primeiro lugar, o fato de que a preferência por aumento da taxação seja minoritária em todos os estratos de renda revela que os eleitores ou têm preferências contraditórias ou acreditam que haja outras formas possíveis de redução da desigualdade.

Se examinada pelas faixas de renda, a trajetória destas preferências é, grosso modo, compatível com o comportamento esperado pela literatura. A relação entre renda e preferência por taxação é negativa. À medida que aumenta a renda, cai o apoio à taxação, porque os indivíduos racionalmente avaliam que receberão menos do que pagarão, caso a finalidade do gasto seja redistributiva.⁵ As mais altas taxas de apoio ao aumento da taxação encontram-se entre os principais beneficiários potenciais de medidas desse tipo, ou seja, indivíduos com renda

[5] Meltzer; Richard, 1981.

GRÁFICO 2
Apoio ao aumento da taxação para fins redistributivos, por faixa de renda, Brasil (2008, 2010, 2013 e 2014)



Fonte: elaborado pelos autores a partir da PSIEMS (2008), Eseb (2010, 2014) e CEM (2013).

familiar mensal de até 2 SM. Supõe-se que esses indivíduos calculam racionalmente que não seriam taxados ao passo que seriam beneficiários das políticas adotadas.

Entretanto, a trajetória dessas preferências no período recente revela mais uma vez um fenômeno paradoxal. Se o apoio ao aumento da taxaço para fins sociais aumentou entre os mais ricos em 2010, caiu bastante entre todos os segmentos de renda a partir de 2013. Em 2014, todos os estratos de renda parecem convergir para uma preferência comum: a maioria é contrária ao aumento da taxaço condicionada a fins redistributivos. A convergência é em boa medida explicada pela queda de vinte pontos percentuais — de 46% para 26% — no apoio à taxaço entre os eleitores com renda familiar mensal de até 1 SM. Em 2014, os indivíduos cuja renda era superior a 5 SM — e, que, portanto, estariam sujeitos à taxaço direta — voltaram a apresentar taxas de aprovaço à taxaço muito semelhantes àquelas que já declaravam em 2008. Entretanto, entre aqueles cuja renda era inferior a 2 SM, que poderiam considerar-se beneficiários líquidos do aumento da taxaço, menos de um terço declarava-se favorável à medida.

EXPLORANDO PARADOXOS

Dois paradoxos parecem estar presentes nas percepções subjetivas que observamos por meio dessa série de *surveys*. A preferência majoritária entre os eleitores parece ser contraditória. Estes querem que o Estado promova a reduço das desigualdades, mas são contrários ao aumento da taxaço para esta finalidade. Querem que o Estado aumente o bem-estar dos mais pobres, mas não estão dispostos a renunciar a uma parte da sua renda privada para que esta preferência seja realizada. São avessos simultaneamente às desigualdades sociais e ao aumento da taxaço. Parecem, portanto, crer que é possível realizar a primeira sem sacrificar a segunda. Querem aumento do gasto sem correspondente aumento da taxaço.

Esta inconsistência de preferências não é, contudo, recente. Está presente desde o início de nossa série, em 2008. Vale ressaltar, ainda, que esta contradiço na manifestaço de preferências é verificada também em outras democracias. Como asseveram Norton e Ariely⁶ ao tratar do caso norte-americano, os indivíduos gostariam que a renda fosse distribuída nos moldes escandinavos, embora não estejam dispostos a ser taxados na mesma proporço que os cidadãos daqueles países. Não pode, portanto, ser considerada como parte da onda conservadora. Pode-se apenas afirmar que aumentou o número de eleitores cujas preferências são contraditórias.

É também paradoxal que as preferências dos maiores beneficiários potenciais das políticas redistributivas, seja via intervenço estatal

[6] Norton; Ariely, 2011.

seja via aumento da taxaço, tendam a convergir com as preferências dos potenciais perdedores, caso políticas desse tipo fossem adotadas. *Contrariamente ao aumento da polarização entre pobres e ricos no que diz respeito à desigualdade econômica, encontramos convergência de taxas de apoio entre os diferentes segmentos de renda.* Entre 2008 e 2014, a mudança de preferências ocorreu mais significativamente entre os mais pobres do que entre os mais ricos. Em outras palavras, aumentou o número de pobres que parecem crer ser possível reduzir desigualdades sem aumentar a taxaço. Dado que a preferência pela intervenção social do Estado e a aversão ao aumento da taxaço tornaram-se majoritárias — abrangendo não menos que 80% dos eleitores no primeiro caso e não menos que 70% dos eleitores no segundo —, não parece se tratar propriamente da emergência de uma onda conservadora. Antes, parece ter aumentado o número dos que declaram preferências contraditórias, entendidas como a crença de que seria possível continuar reduzindo as desigualdades sociais no Brasil sem aumento da taxaço.

À GUIA DE CONCLUSÃO

É plausível supor que *surveys* não captem as preferências do eleitorado. De fato, inúmeros fatores podem afetar a credibilidade desta forma de coleta de disposições subjetivas. Se isso é verdade, nossas conclusões podem estar equivocadas. Entretanto, se assim é, não há como saber se o eleitorado brasileiro tornou-se mais conservador no plano econômico ao longo da última década. Não parece haver alternativa superior para observar *mudanças de longo prazo* nas preferências dos eleitores, a não ser por meio de pesquisas amostrais que tenham como objetivo captar, em pontos específicos do tempo, a opinião dos indivíduos.

Admitindo que *surveys* cumprem, ainda que com limitações, esse papel informativo, não há como afirmar que os eleitores brasileiros se tornaram mais conservadores na dimensão econômica na última década. Permaneceu elevada até 2014, em todas as faixas de renda, a aprovação para que o Estado adote políticas que reduzam as desigualdades entre ricos e pobres. Acreditamos que, em sociedades com elevados níveis de desigualdade de renda combinados à superposição de vantagens em outras dimensões relevantes do bem-estar, tais como acesso à saúde e à educação de qualidade, mesmo os mais ricos podem ser favoráveis à intervenção social do Estado.

Também permaneceu elevada até 2014 a aversão ao aumento da taxaço para que o Estado possa promover políticas de combate à desigualdade. Não é de conservadorismo econômico que se trata, portanto. Antes, a maioria do eleitorado parecia apostar na possibilidade de que políticas de redução das desigualdades sejam realizadas sem o recurso ao aumento da taxaço.

A convergência da maioria do eleitorado em torno da alternativa “redistribuição sem taxaço” não dá suporte à tese de que estaria em curso uma crescente polarização entre ricos e pobres no que diz respeito à intervenção social do Estado para fins redistributivos. Mesmo em 2014, quando o tema já era objeto de intenso debate na agenda política nacional, os *surveys* revelam que maiorias expressivas, em todas as faixas de renda, acreditavam ser viável que o Estado intervenha sobre as distâncias sociais sem que nenhuma renúncia às rendas privadas seja necessária.

Se alguma mudança importante ocorreu, esta se deu principalmente nas preferências dos mais pobres, entre os quais diminuíram as taxas de apoio à intervenção social do Estado bem como aumentaram as taxas de aversão ao aumento da taxaço. Ainda que importante, essa mudança na distribuição de preferências não afeta, contudo, a extensão em que a escolha por redistribuição sem taxaço é majoritária entre o eleitorado. Em média, 82% do eleitorado permaneciam favoráveis à redução das desigualdades, ao passo que apenas 21% se declararam favoráveis ao aumento da taxaço em 2014.

Muitos fatores podem explicar que, entre os principais beneficiários potenciais de um aumento da taxaço para fins redistributivos, tenha aumentado o número daqueles que acreditam na estratégia da “redistribuição sem taxaço”. Estes podem acreditar que seriam negativamente afetados por aumentos da taxaço, contrariamente à expectativa da literatura que supõe serem estes os eleitores bem informados sobre as finanças públicas. De fato, o argumento mais vocalizado no debate público sustenta que todos pagamos igualmente pesados impostos sem termos contrapartida sob a forma de serviços. É plausível ainda supor que tenha aumentado entre os eleitores pobres a descrença de que o Estado brasileiro empregue os recursos que arrecada em políticas redistributivas, em vista das denúncias de corrupção. Essas hipóteses não podem ser esclarecidas com base nas informações que dispomos e devem ser objeto de estudos futuros.

MARTA ARRETICHE é professora titular do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP) e diretora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM/Cepid).

VICTOR ARAÚJO é doutorando em ciência política na Universidade de São Paulo e pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole (CEM/Cepid).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Downs, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp, 1999.
- Meltzer, Allan H.; Richard, Scott F. “A Rational Theory of the Size of Government”. *Journal of Political Economy*, v. 89, n. 5, pp. 914-927, out. 1981.
- Norton, Michael I.; Ariely, Dan. “Building a Better America — One Wealth Quintile at a Time”. *Perspectives on Psychological Science*, v. 6, n. 1, pp. 9-12, 2011.
- Osberg, Lars; Smeeding, Timothy. “Fair’ Inequality? Attitudes toward Pay Differentials: The United States in Comparative Perspective”. *American Sociological Review*, v. 71, n. 3, pp. 450-473, 2006.