

centro de estudos da metrópole

# notas técnicas

01 de março de 2023

POLÍTICAS PÚBLICAS, CIDADES E DESIGUALDADES - CEM

NT 19

## **O que pensa o eleitorado brasileiro sobre redistribuição de renda?**

Projeto financiado por Samambaia Filantropias





centro de estudos da metrópole

# notas técnicas

01 de março de 2023

POLÍTICAS PÚBLICAS, CIDADES E DESIGUALDADES - CEM

NT 19

## O que pensa o eleitorado brasileiro sobre redistribuição de renda?

Rodrigo Mahlmeister, Marta Arretche e Eduardo Lazzari

### SUMÁRIO EXECUTIVO

Esta nota técnica examina a opinião pública brasileira sobre o papel do Estado na redução da desigualdade de renda e o sistema tributário.

A nota demonstra que:

- **A elevada aprovação à ação do Estado para reduzir desigualdades independe da região onde o indivíduo mora ou da posição relativa que ele ocupa na escala contínua da distribuição de renda do país.** Mesmo os relativamente mais ricos apoiam medidas como a tributação progressiva. Este apoio pode parecer contraintuitivo, porque são os mais ricos que teriam que arcar com o aumento de impostos, caso políticas de tributação progressiva sejam aprovadas.
- **O desenho de uma eventual reforma tributária é determinante para sua aprovação popular.** O apoio tende a ser alto se a mudança for realmente progressiva e, principalmente, se concentrar os custos sobre uma parcela reduzida dos mais ricos do país. Se a base de contribuintes proposta for mais ampla, a sociedade tenderá a rejeitar a reforma por considerar que ela onera os pobres ou a classe média.
- **A atitude de o eleitor brasileiro apoiar a redistribuição desde que isso não acarrete aumento da própria carga tributária sofreu uma importante inflexão nos anos de 2020 e 2021.** A oposição ao aumento de impostos com fins redistributivos cedeu significativamente, o que pode ser associado à emergência da crise da Covid-19 e à necessidade da ação estatal para remediar o caos social.
- **O apoio à redistribuição mesmo entre os mais ricos – da amostra de surveys – é explicado pelas percepções das pessoas acerca da distribuição de renda no país.** Em geral,

a população se vê muito distante da categoria dos ricos e mais perto da base ou da mediana da hierarquia socioeconômica. Portanto, a ideia de tributar os “ricos” é entendida como uma forma de transferir os custos da redistribuição a terceiros.

- **Em pesquisas de opinião, as perguntas mais convencionais observam a concordância dos entrevistados para taxar os ricos para financiar o gasto social. Essa medida tem ampla aprovação, o que demonstra que a categoria de “pessoas ricas” é a única que, na percepção da população, mereceria pagar mais impostos.** O apoio à redistribuição é majoritário se os custos das políticas que levariam à redução da desigualdade são omitidos. Este apoio torna-se minoritário se os custos se tornam explícitos. Isso ocorre porque a população em geral já se sente sobretaxada e é avessa à elevação da carga tributária.
- **A explicitação das faixas de renda sujeitas à tributação em cenários distintos, isto é, o uso de critérios objetivos para delimitar os contribuintes potenciais de distintos modelos de reforma tributária, se comparado com a descrição vaga que os define apenas como “ricos”, exerce efeito substancial nas taxas de apoio à tributação.** A apresentação de uma faixa específica de isenção mais baixa, em reais, pode alavancar a rejeição à medida. Nesse caso, a desaprovação cresce especialmente entre os arcariam com os custos do aumento de impostos. Quando explicitadas as faixas de renda potencialmente sujeitas à tributação, as preferências passam a ser expressivamente diferentes entre os mais ricos e os mais pobres.
- **A reforma tributária progressiva com respaldo popular, que se limita a onerar apenas uma pequena parcela do topo da distribuição de renda, teria pouco potencial arrecadatório.** Para custear os programas sociais generosos que a população apoia, seria preciso tributar também uma parcela que é vista pela sociedade como de classe média.
- **Os parlamentares estão em sintonia com as preferências majoritárias do eleitorado em matérias tributárias quando priorizam isenções e desonerações, mas estão em descompasso quando resistem em aprovar uma reforma como a que institui um Imposto sobre Grandes Fortunas.** Em que pese a importância da legitimidade e da aprovação popular de cada política, a decisão final é tomada na arena parlamentar, palco da atuação de grupos de interesses organizados.

## **Introdução: preferência por redistribuição**

O sistema tributário de um país expressa decisões tomadas na esfera política; em alguns casos decisões recentes; em muitos, decisões muito distantes no tempo. As origens desse sistema, portanto, remontam às iniciativas do Executivo, às estratégias dos partidos que já atuaram no Congresso, aos grupos de interesse que ali exerceram influência, ou mesmo às regras que ditam o processo legislativo. Contudo, também é necessário considerar a arena eleitoral, isto é, as opiniões dos eleitores. Em uma democracia, políticos que buscam a eleição evitam estar muito distantes das preferências do eleitorado, em particular quando estas questões se tornam salientes.

No Brasil, os estudos de opinião pública documentam que a população apoia fortemente políticas redistributivas e, de modo mais amplo, o papel do Estado na redução da desigualdade de renda. Independentemente da renda ou da ideologia partidária, encontra-se aprovação massiva, em todos os grupos sociais, na direção de que o Estado implemente políticas para reduzir as distâncias entre ricos e pobres.

O panorama aqui apresentado a respeito da opinião dos brasileiros sobre tributação indica que, apesar do apoio massivo à ação do Estado no combate à desigualdade de renda, o atual nível de impostos já é considerado muito excessivo. As preferências da população, portanto, são altamente sensíveis aos custos das políticas. Isso condiz com a tendência dos parlamentares de priorizar isenções e desonerações em vez de aumentar a taxa, como apontado na [Nota Técnica 17](#) desta série de estudos.

O aspecto crucial para entender o apoio a uma reforma tributária no Brasil é que ele é condicional ao fato de que a mudança onere apenas uma parcela reduzida de pessoas no topo da distribuição de renda. Uma proposta que defina uma base de contribuintes um pouco menos restrita tende a ser amplamente rejeitada pela população, que perceberia o fardo de impostos recaindo sobre pessoas consideradas pobres ou de classe média. Ou seja, o desenho da reforma e a população alvo da tributação são os fatores que determinam se a aprovação popular será minoritária ou majoritária.

### **Apoio ao gasto social e à tributação no Brasil**

As taxas de apoio à redistribuição giram em torno de 80%, mas quando um aumento geral de impostos é mencionado, a aprovação cai à metade.

A pesquisa mais completa feita no Brasil que reúne informações sobre as preferências redistributivas é a realizada pela Oxfam Brasil em parceria com o Instituto Datafolha. As três edições publicadas até agora – de 2017, 2019 e 2020 – aplicaram questionários semelhantes, o que permite a agregação dos resultados para os três anos. Nessas

entrevistas, os participantes – apenas indivíduos com 16 anos ou mais -- se posicionaram a respeito de uma série de afirmações relacionadas ao tema das desigualdades

Parece existir um consenso na sociedade brasileira a respeito da necessidade de o Estado atuar para promover a redução das desigualdades sociais. Conforme mostra a figura 1, com dados da média das três edições da pesquisa, gira em torno de 80% a parcela dos que concordam total ou parcialmente com o papel ativo de governos na redução da desigualdade de renda e com o uso de impostos progressivos para alcançar esse objetivo<sup>1</sup>.

Esse apoio massivo à ação para redução da desigualdade, entretanto, cai drasticamente quando o conseqüente gasto social é apresentado ao entrevistado juntamente com um aumento de impostos, sem especificar quem arcaria com estes custos. Comparar a cor amarela (= concorda totalmente) nas três primeiras afirmações com a última afirmação na figura 1. Nessa, o enunciado sugere uma elevação irrestrita da carga tributária, ao omitir quem pagará por ela, como é o caso da segunda e terceira afirmações. Se a taxa de concordância atinge cerca de 80% quando o custo é omitido, ou quando ele é transferido às pessoas ricas, ela cai a menos da metade com a menção ao aumento geral de impostos. Apenas 37% aprovam total ou parcialmente essa medida quando a menção ao pagamento de impostos não especifica quem pagará.

Essa atitude avessa aos custos da redistribuição é um traço visível na sociedade brasileira, que tende a apoiar a provisão de políticas sociais e de serviços públicos, mas recua quando os custos se tornam difusos. Exemplo emblemático ocorreu durante a sequência de manifestações por todo o país em junho de 2013. Em São Paulo, capital onde os protestos germinaram, Fernando Haddad assumira naquele ano como prefeito com uma plataforma eleitoral que priorizava o transporte público. Sua vitória sobre Celso Russomano se apoiava nesta promessa de investimentos. Ao se deparar com o aumento nas tarifas desse serviço, a população reagiu em polvorosa.

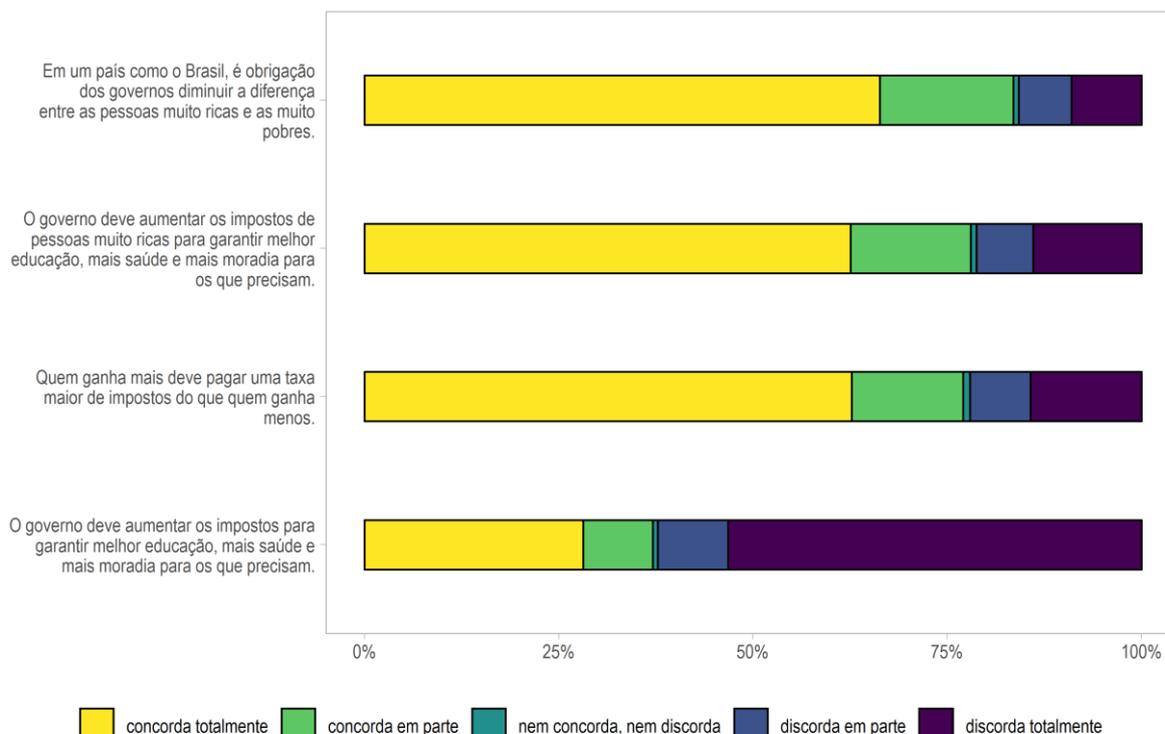
A coexistência dessas duas dimensões aparentemente contraditórias da opinião pública – a ampla aprovação e a ampla rejeição à redistribuição – só é compreendida quando se constata que a população é altamente sensível à apresentação dos custos das políticas. Em geral, o eleitor apoia a ideia de uma reforma tributária que financie a proteção social, mas muda de posição assim que possíveis custos entram em jogo. Esse padrão não é observado apenas

---

1 É possível que uma parte dos respondentes tenha omitido opiniões contrárias a uma distribuição mais equânime porque isso soaria como inaceitável. Se isso for verdade, o chamado “viés do socialmente desejável” estaria elevando artificialmente essas taxas de aprovação.

no Brasil, mas também em países europeus e norte-americanos (Roosma, Van Oorschot e Gelissen, 2016).

**Figura 1**  
**Indicadores da preferência por redistribuição**



Fonte: elaboração dos autores, com base nos dados da pesquisa Oxfam Brasil/Datafolha (2017, 2019, 2020).

Nota: as taxas foram calculadas a partir da média geral considerando as três edições da pesquisa.

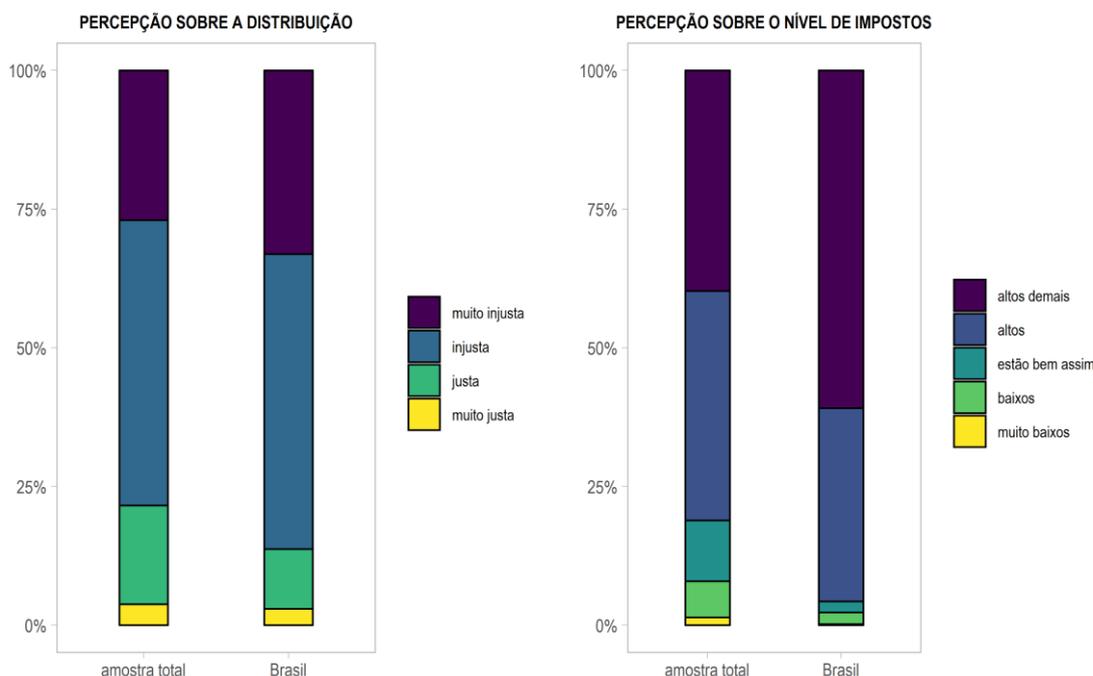
Dados do Latinobarómetro<sup>2</sup> ajudam a lançar luz sobre essas atitudes. A edição de 2007 mediu a percepção dos entrevistados sobre quão injusta é a distribuição de renda e quão excessivo é o nível de impostos pagos pela população. A amostra contemplou não apenas o Brasil, mas também países da América Latina.

A figura 2 mostra que, na média de todos os países, 78% consideram a distribuição de renda injusta ou muito injusta (barras azul e roxa). Entre os brasileiros, essa taxa chega a 86%. Em relação ao nível de impostos em cada país, a parcela dos que o consideram alto ou muito alto é 81% na média geral, ante 96% no Brasil.

<sup>2</sup>O Latinobarómetro é uma pesquisa anual de opinião pública que envolve cerca de 20.000 entrevistas em 18 países da América Latina, representando mais de 600 milhões de pessoas. Observa o desenvolvimento de democracias, economias e sociedades, utilizando indicadores de atitude, opinião e comportamento.

Em suma, no Brasil, um percentual de eleitores superior à média da América Latina considera que a distribuição de renda é muito injusta e que os impostos são altos demais. Ou seja, a população de todos esses países – e a do Brasil em particular – reconhece o problema da desigualdade econômica e a urgência em remediá-lo. Ao mesmo tempo, a carga tributária é considerada como já muito excessiva, especialmente pelos brasileiros.

**Figura 2**  
**Percepção sobre a distribuição de renda e o nível de impostos**



Fonte: elaboração dos autores, com base nos dados da pesquisa Latinobarómetro (2007).

Nota: a amostra total contém dados de 19 países da América Latina. O gráfico à esquerda exibe as respostas à pergunta "O quão justa você acha que é a distribuição de renda no seu país?". O gráfico à direita exibe as respostas à pergunta "Você acha que os níveis de impostos que se pagam no país são muito altos, altos, baixos, muito baixos ou estão bem como estão?".

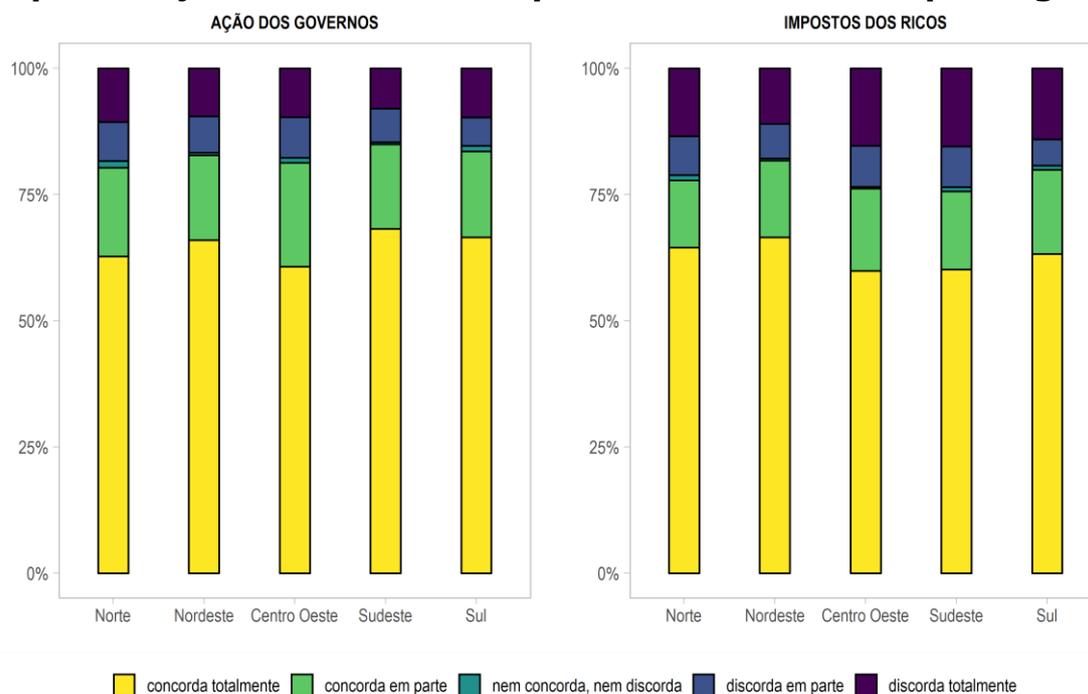
Isso explica por que a aprovação à redistribuição apresenta um apoio tão baixo quando envolve um aumento geral da carga tributária. Na percepção da população, a categoria de pessoas ricas é a única que mereceria pagar mais impostos. Os demais grupos sociais já seriam sobretaxados. Vale mencionar que essa percepção de fato tem respaldo no sistema tributário do país, já que ele onera proporcionalmente mais as classes médias e baixas. De qualquer modo, a preferência dominante no eleitorado brasileiro é pela expansão da ação redistributiva do estado, com base em tributação progressiva, isto é, que se concentre sobre a taxa dos mais ricos.

## Clivagens: entre regiões e estratos de renda

A alta aprovação à redistribuição independe da região onde o eleitor mora ou da faixa renda a que pertence.

Existe alguma diferença regional nas atitudes do eleitorado em relação à ação do Estado e à tributação? A figura 3 desagrega as atitudes em relação à ação do Estado e à tributação dos ricos por região de residência. Foram examinadas as taxas de aprovação/reprovação em relação às afirmações sobre a obrigação dos governos em diminuir a desigualdade de renda e o aumento de impostos sobre os mais ricos para garantir melhor educação, saúde e moradia aos que precisam.

**Figura 3**  
**Apoio à ação estatal e aos impostos sobre os ricos por região**



Fonte: elaboração dos autores, com base nos dados da pesquisa Oxfam Brasil/Datafolha (2017, 2019, 2020).

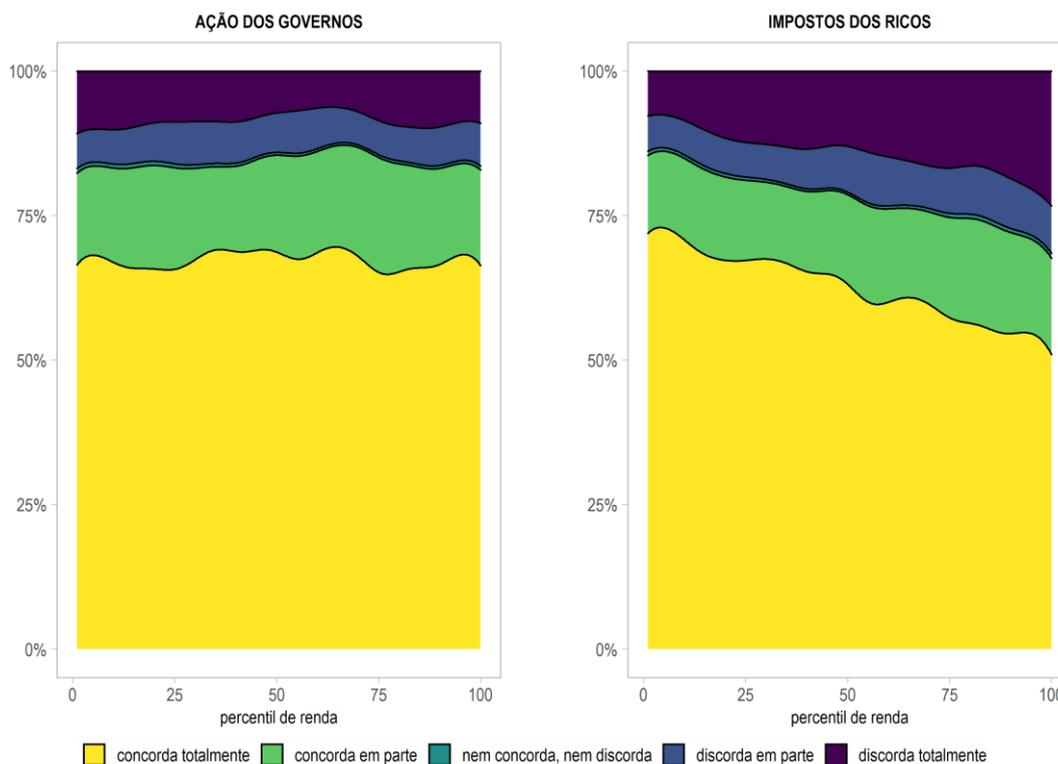
Nota: o gráfico à esquerda exibe as opiniões dos entrevistados acerca da afirmação "Em um país como o Brasil, é obrigação dos governos diminuir a diferença entre as pessoas muito ricas e as muito pobres". O gráfico à direita exibe as opiniões dos entrevistados acerca da afirmação "O governo deve aumentar os impostos de pessoas muito ricas para garantir melhor educação, mais saúde e mais moradia para os que precisam".

A distribuição de respostas é semelhante em todo o território nacional. Em que pese alguma sutil diferença no grau de concordância entre as regiões, em todas elas a ampla maioria dos entrevistados manifestou apoio às medidas redistributivas, entendidas como ação do

Estado na redução das desigualdades acompanhadas de tributação dos mais ricos.

Por outro lado, existe alguma diferença nesta preferência entre os diferentes grupos de renda? É esperado que as preferências dos eleitores sejam informadas por um cálculo de custo-benefício, o que implicaria rejeição à tributação progressiva entre os mais ricos, que arcariam com os custos da expansão da ação social do Estado.

**Figura 4**  
**Distribuição das respostas por percentil de renda**



Fonte: elaboração dos autores, com base nos dados da pesquisa Oxfam Brasil/Datafolha (2017, 2019, 2020).

Nota: o gráfico à esquerda exibe as opiniões dos entrevistados acerca da afirmação "Em um país como o Brasil, é obrigação dos governos diminuir a diferença entre as pessoas muito ricas e as muito pobres". O gráfico à direita exibe as opiniões dos entrevistados acerca da afirmação "O governo deve aumentar os impostos de pessoas muito ricas para garantir melhor educação, mais saúde e mais moradia para os que precisam".

A figura 4 mostra a distribuição de respostas por percentil de renda familiar *per capita* (quanto maior o percentil, mais rico é o indivíduo). No eixo x, os indivíduos estão ordenados da esquerda para a direita, de acordo com sua renda (os mais pobres à esquerda, os mais ricos à direita). No eixo y, estão apresentadas as taxas de aprovação às afirmações apresentadas na nota. O gráfico da esquerda revela que a taxa de concordância total ou parcial (cores amarela e verde) com a obrigatoriedade do governo em conter a desigualdade econômica se mantém praticamente constante em todos

os grupos de renda. Quer entre os mais ricos, quer entre os mais pobres, a aprovação à ação dos governos na redução das desigualdades encontra suporte em cerca de 4/5 dos entrevistados.

No gráfico da direita, que se refere à tributação dos mais ricos, os entrevistados se comportam conforme o esperado. A curva de apoio cai à medida que aumenta a renda, de cerca de 80% entre os pobres para cerca de 70% entre os mais ricos. Ou seja, há alguma diferença entre as faixas de renda, mas a expectativa de a tributação progressiva inspirar demandas conflitantes entre ricos e pobres definitivamente não se confirma: cerca de 50% dos eventuais contribuintes apoiam a tributação dos mais ricos.

Esse paradoxo, contudo, é apenas aparente. Está baseado sobre o suposto de que os indivíduos são capazes de comparar a sua renda com a dos demais e são bem-informados sobre quem são os ricos. Este suposto, entretanto, não é verdadeiro, como veremos a seguir.

### **A percepção do eleitor sobre a distribuição de renda nacional**

Em geral, a população pensa pertencer aos estratos medianos de renda, distantes do topo da hierarquia. O rendimento atribuído ao grupo dos "ricos" corresponde ao de uma parcela muito reduzida da população.

O aparente paradoxo – indivíduos ricos apoiam a tributação dos mais ricos, aceitando arcar com os custos da redistribuição – precisa ser lido com cautela. É preciso examinar se os entrevistados são bem-informados sobre quem são os ricos e, portanto, não inferem subjetivamente sua posição relativa na distribuição de renda a partir de noções preconcebidas.

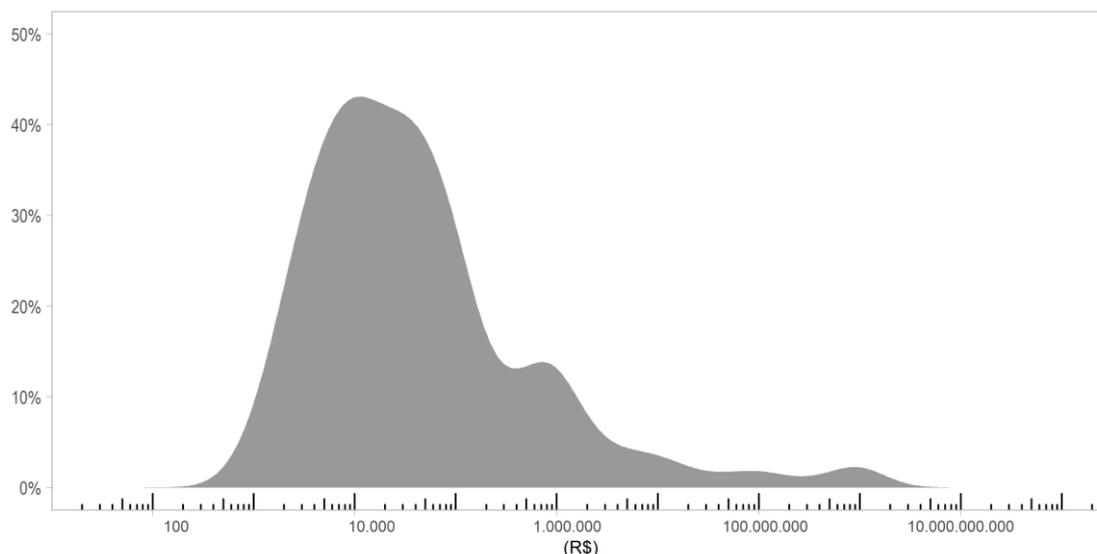
O fato é que as pessoas em geral superestimam o nível de renda necessário para fazer parte das camadas mais ricas do país, conseqüentemente se colocando num ponto da distribuição da renda inferior àquele em que realmente estão.

Os entrevistados da pesquisa da Oxfam Brasil foram perguntados quanto, na percepção deles, seria necessário ganhar mensalmente para fazer parte dos 10% do topo da distribuição de renda nacional. De acordo com a figura 5, que mostra a distribuição das respostas, cerca de 40% estimaram valores próximos de 10 mil reais de renda individual, o que já é mais do que o dobro do valor real. O gráfico tem seu eixo horizontal em escala logarítmica para fins da visualização das respostas, que apresentam variância muito elevada.

De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) de 2019, o valor do rendimento individual de todos os trabalhos necessário para alcançar alguém ao decil superior

da escala de renda gira em torno de 4 mil reais mensais. Para servir como um parâmetro para a análise, os dados da distribuição de renda individual são apresentados na figura 6. Os gráficos mostram o nível médio de renda de cada percentil da escala nacional. No que diz respeito à renda domiciliar *per capita*, o patamar de cerca de 3 mil reais já é suficiente para alcançar as famílias dos 10% mais ricos do país (ver também figura A-1, no Anexo).

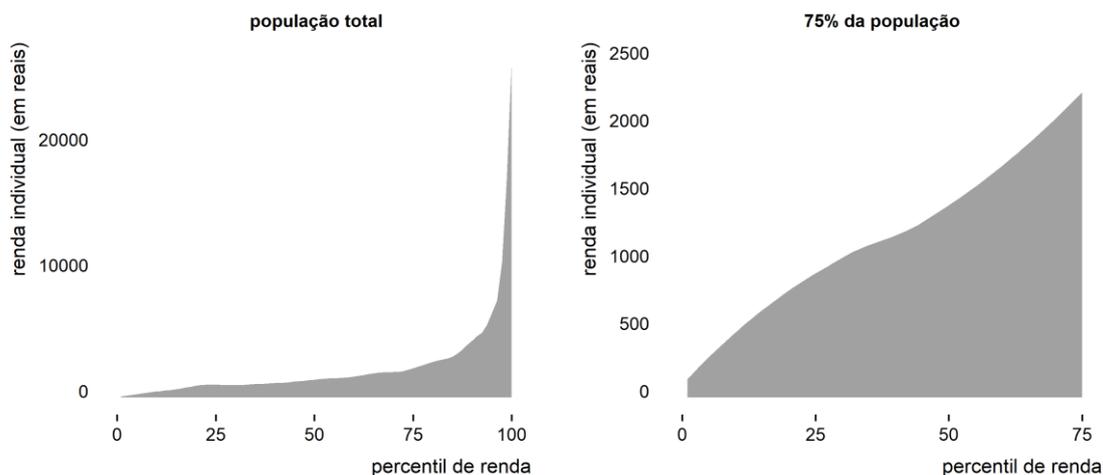
**Figura 5**  
**Renda mensal atribuída aos 10% mais ricos**



Fonte: elaboração dos autores, com base nos dados da pesquisa Oxfam Brasil/Datafolha (2017, 2019, 2020). Foi considerada a distribuição dos valores nas três edições da pesquisa.

Nota: o gráfico exibe, com escala logarítmica no eixo horizontal, a distribuição de respostas à pergunta "Na sua opinião, quanto você precisa ganhar por mês para fazer parte dos 10% mais ricos do Brasil?"

**Figura 6**  
**Nível de renda individual por percentil da distribuição**



Fonte: elaboração dos autores, com base nos dados da PNADC de 2019, entrevista 1.

Nota: a variável renda denota os rendimentos de todos os trabalhos de pessoas com 14 anos ou mais.

Os gráficos da figura 6 apresentam, no eixo x, a população ordenada de acordo com a renda individual, do mais pobre ao mais rico em uma escala de percentis (de zero a cem). O eixo y indica o nível de renda de cada um desses percentis da população. Como há uma disparidade muito grande nesses valores, especialmente à medida que se aproxima dos percentis mais altos, o gráfico à direita faz um recorte, restringindo-se apenas aos 75% mais pobres, excluindo os 25% mais ricos da população. Nele, é possível observar mais claramente, por exemplo, que o brasileiro na posição mediana (percentil 50) tem uma renda mensal próxima a R\$ 1500.

Uma parcela considerável de entrevistados da pesquisa da Oxfam Brasil fez estimativas ainda maiores sobre o topo da distribuição. Mais de 20% da amostra supôs valores acima de 100 mil reais, sendo que cerca de 10% responderam que é necessário ganhar pelo menos um milhão de reais por mês para pertencer ao decil do topo da hierarquia nacional.

Outro item do questionário mediu a posição que cada um julga ocupar na escala da distribuição de renda nacional. A partir de uma escala hipotética, em cujo ponto zero estariam as pessoas mais pobres e em cujo ponto 100 estariam os mais ricos do país, os entrevistados responderam o ponto onde acreditavam se situar.

Na figura 7 abaixo, a distribuição de respostas evidencia a concentração de posições subjetivas sobre a mediana da escala. Enquanto 20% dos brasileiros se veem exatamente no ponto 50, quase ninguém se coloca perto do topo da hierarquia.

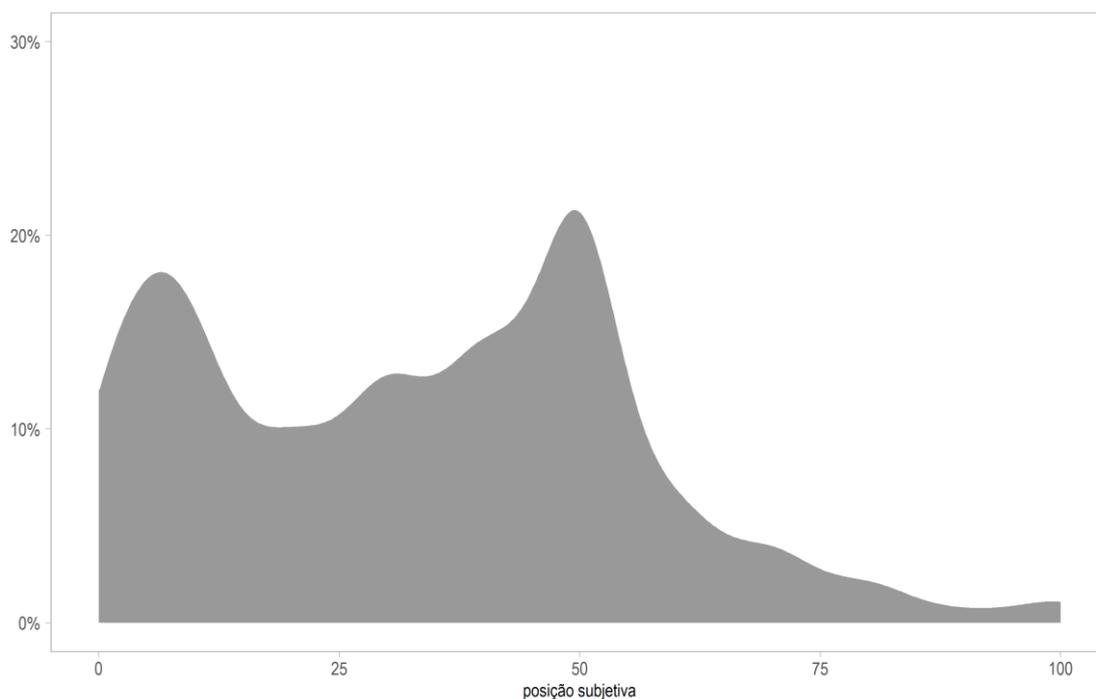
Essa tendência de a população em geral se ver distante dos ricos e próxima ao estrato mediano de renda não é uma particularidade do Brasil; pelo contrário, é um padrão verificado mundo afora. A literatura internacional ligada à psicologia social buscou, então, explicações para o fenômeno e levantou duas hipóteses.

A primeira delas diz respeito à própria estimativa de renda dos mais ricos, como os dados trazidos pela figura 5. Se o estereótipo formado dos membros da elite econômica é tão distante da realidade da grande maioria das pessoas, então é compreensível que, por comparação, as pessoas se percebam em posições inferiores na escala da renda (Cansunar, 2021).

Esse efeito pode ser amplificado com a cobertura midiática da vida de pessoas milionárias. Mesmo que retrate apenas uma parcela irrisória da população, ela tende a aumentar a distância percebida em relação aos ricos de forma geral. Dessa forma, a imagem da elite opera

como um parâmetro a partir do qual a população infere a própria posição na hierarquia. Ao superdimensionar a renda necessária para pertencer à categoria dos ricos, a tendência é que o indivíduo rebaixe a posição econômica na qual ele próprio se ranqueia.

**Figura 7**  
**Distribuição das posições subjetivas da renda**



Fonte: elaboração dos autores, com base nos dados da pesquisa Oxfam Brasil/Datafolha (2017, 2019, 2020).

Nota: o gráfico exibe a distribuição de respostas à pergunta “Em uma escala de 0 a 100 em que 0 estão as pessoas com a renda mais baixa do país, ou seja, os muito pobres, e 100 as pessoas com a renda mais alta do país, ou seja, os muito ricos, em que posição você se colocaria?”.

A segunda hipótese sublinha a influência do local de residência e dos ambientes frequentados no cotidiano. Na medida que as interações sociais dos indivíduos ocorrem com pessoas de níveis de renda semelhantes, as comparações interpessoais tendem a ser feitas com indivíduos similares em condição econômica. Este padrão de comparação produz uma percepção enviesada a partir da qual as pessoas inferem a posição que pensam ocupar na distribuição de renda de todo o país.

Especialmente em cidades muito segregadas espacialmente, cujos bairros possuem claros recortes socioeconômicos, predomina a sensação de se “estar entre iguais”. Por consequência, os indivíduos acreditam se situar na posição mediana da hierarquia e supõem que a classe social a que pertencem seja maior do que ela realmente é. Todos tendem a se achar pertencentes à “classe média” – padrão que se verifica tanto entre as camadas mais pobres quanto entre as mais ricas.

Tais percepções são especialmente enviesadas entre os mais ricos, que não se enxergam como tais. A implicação disso é relevante para a análise dos dados referentes às atitudes relativas à redistribuição e taxação, uma vez que é esse fator subjetivo que explica a que grupo de contribuintes a população se refere quando opina a respeito da tributação progressiva.

Na percepção dos eleitores, a categoria de “pessoas ricas” que mereceria pagar mais impostos consiste na verdade em parcelas bem reduzidas da população, próximas de 1%. Ou seja, para a grande maioria da sociedade, inclusive aos relativamente mais ricos, a ideia de tributação progressiva significa um mecanismo de transferir a terceiros o custo a ser pago para enfrentar o problema da desigualdade econômica. Se os ricos são sempre os outros, é plausível supor que o eleitor se volte contra o incumbente quando se percebe alvo da taxação.

### **O papel do fator subjetivo na formação das atitudes em relação à redistribuição**

As posições subjetivas da renda ajudam a explicar a preferência por redistribuição. Perceber-se como relativamente mais rico está associado à redução no apoio à tributação progressiva, mas a magnitude dessa correlação é baixa.

Na ausência de evidências sólidas acerca de uma efetiva polarização entre pobres e ricos em matérias redistributivas, alguns pesquisadores consideraram que isso seria indício suficiente para descartar o auto interesse como fator relevante na formação das preferências. Se a renda não apresenta uma relação clara com o apoio à tributação progressiva, então o cálculo de custo-benefício individual não seria um de seus determinantes.

Entretanto, estudos no campo da psicologia social tiveram maior cautela antes de rejeitar o comportamento racional dos indivíduos quando eles opinam a respeito da redistribuição. Esses trabalhos, tais como os dados apresentados na seção anterior, adicionam aos modelos mais convencionais uma dimensão perceptiva. Assumem que os indivíduos avaliam quem são os ganhadores e perdedores de uma reforma tributária não a partir de sua posição real, mas da identificação subjetiva com estratos de renda, isto é, da posição em que se auto-colocam (Cruces, Perez-Truglia e Tetaz, 2013).

A hipótese é que percepções enviesadas sobre a distribuição de renda nacional podem comprometer a avaliação de custo-benefício dos impostos. Ou seja, pessoas pobres podem demandar menos

redistribuição se acreditarem ser relativamente mais ricas ou de “classe média” e, principalmente, eventuais contribuintes podem apoiar tributos progressivos supondo que não pertenceriam à categoria a ser taxada.

Se a população geralmente percebe o fardo de impostos recaindo excessivamente sobre as classes baixa e média e apoia transferi-lo ao “andar de cima”, é possível que esta atitude tenha relação com a tendência generalizada de se perceber muito distante dos supostos contribuintes que sairiam perdendo. Assim, os questionários de pesquisas de opinião, ao perguntarem a atitude em relação à taxação dos “ricos”, não estariam captando se os entrevistados se percebem ou não como ricos, independentemente de sua renda real e de sua posição relativa na distribuição da renda.

O Anexo desta nota técnica apresenta os testes econométricos dessa hipótese com dados recentes do Brasil, avaliando a relação entre a posição percebida na escala de renda e a opinião acerca da progressividade tributária. Por meio de regressões, verificou-se que se ver como mais rico, de fato, está associado a um apoio menor às políticas redistributivas. No entanto, ainda que seja significativa do ponto de vista estatístico, essa correlação é baixa (ver figura A-2).

É muito possível que essa baixa correlação seja explicada pelo fato de tanto as preferências por redistribuição quanto as auto-posições na escala subjetiva variarem muito pouco. A grande maioria dos entrevistados tem opiniões muito parecidas em relação às afirmações sobre impostos sobre “os ricos” ou sobre “quem ganha mais” assim como a identificação com grupos de renda é muito concentrada sobre a mediana da escala.

Dessa forma, não seria esperado que tais percepções exercessem efeito de alta magnitude sobre a preferência. O que resta como uma hipótese plausível do resultado das regressões é que, caso houvesse uma divisão maior na sociedade entre o grupo que se percebe como pobre e o que se percebe como rico, as preferências também tenderiam a ser mais polarizadas entre essas duas categorias.

### **O papel da informação na formação da preferência por redistribuição**

De posse de informações mais precisas acerca dos efeitos das políticas redistributivas, as pessoas passam a basear mais suas preferências em um cálculo de custo-benefício individual.

A proposta de considerar percepções subjetivas na explicação das atitudes dos indivíduos sobre redistribuição deriva do

reconhecimento de que há um viés na posição em que os indivíduos se colocam quando tratam da distribuição de renda do país. A desinformação dificulta uma avaliação precisa a respeito de quem arcaria com os custos da redistribuição. Sob tais condições, os indivíduos recorrem a suas estimativas e concepções pessoais. Quais são, portanto, as atitudes dos indivíduos quando finalmente conseguem acesso a esse tipo de informação?

Esta seção apresenta os resultados de dois experimentos de provisão de informação. Estes foram desenhados para elucidar as evidências discutidas nas seções anteriores, a saber: (i) preferências redistributivas se mostraram altamente sensíveis à apresentação dos custos da redistribuição, isto é, quem vai pagar impostos; (ii) a taxação dos “ricos” é entendida como uma forma de transferir o custo da redistribuição e (iii) a taxação dos ricos tem alta aprovação em todos os estratos de renda, porque a maioria dos eleitores não se percebe como pertencendo ao topo da distribuição, mesmo quando efetivamente está nesta condição.

Os experimentos foram realizados em 2021 de forma online pela empresa Opinion Box dividindo-se uma amostra representativa do Brasil em subgrupos selecionados aleatoriamente. Cada um deles recebeu uma informação diferente a respeito dos custos da redistribuição. Esses subgrupos são semelhantes em termos das características básicas dos participantes, como renda, escolaridade, raça, sexo e idade. Tal método é o mais aceito para fins de medir o impacto causado pela provisão da informação.

### **BOX: o que é um experimento?**

Para definir com precisão se um fator A causa um efeito B, o método ideal seria criar contrafactuais. Ou seja, descobrir o que ocorre na presença de A, e o que teria acontecido na ausência de A, mantendo todos os outros fatores constantes. Como não é possível criar esses cenários hipotéticos no mundo real, os experimentos procuram servir como aproximações desses contrafactuais. Em pesquisas de opinião, é possível dividir os entrevistados aleatoriamente em dois (ou mais) subgrupos. Como a seleção é feita ao acaso, esses subgrupos são perfeitamente comparáveis entre si. Então, um dos subgrupos recebe um “tratamento” (o fator A, que por hipótese pode ser a causa do efeito B).

O primeiro experimento procura medir o quanto a apresentação dos custos associados a políticas redistributivas pode afetar o apoio à ação estatal. Cada metade da amostra de entrevistados se posicionou a respeito da afirmação sobre a obrigatoriedade dos governos em

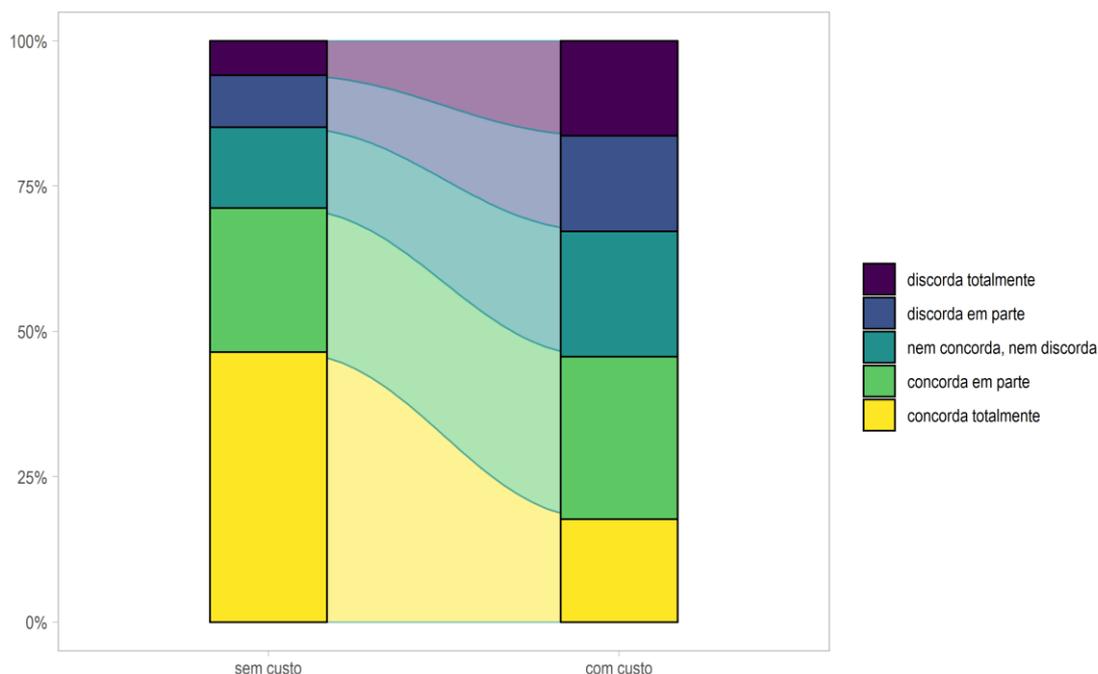
diminuir a desigualdade de renda. Conforme indica o quadro abaixo, somente o subgrupo “tratamento” recebeu informação sobre o aumento de impostos.

Controle (sem custo)	Em um país como o Brasil, é obrigação dos governos diminuir a desigualdade de renda entre ricos e pobres.
Tratamento (com custo)	Em um país como o Brasil, é obrigação dos governos diminuir a desigualdade de renda entre ricos e pobres, <u>mesmo que isso implique em um aumento no Imposto de Renda.</u>

A afirmação do subgrupo “tratamento” abordou um imposto bem conhecido no Brasil, mas que é pago apenas por uma parcela minoritária da população. Cerca de 20% da população adulta declarou Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) em 2020 e 2021. Para transmitir ao entrevistado algum risco de ele próprio ser taxado, o enunciado deliberadamente não deixa claro se o aumento de imposto ocorreria somente em quem já é contribuinte ou se a base dos tributados seria alargada.

A figura 8 apresenta os resultados do experimento. As respostas do grupo que se posicionou sobre a redistribuição sem custo (sem referência à taxaço) estão apresentadas na coluna da esquerda, ao passo que o grupo que recebeu informação sobre custos (referência à taxaço indiscriminada) estão apresentadas na coluna da direita. As cores amarela e verde indicam suporte à redistribuição.

A figura revela que o amplo apoio à ação estatal sem custo, próximo dos 75%, torna-se minoritário em razão da menção ao imposto, caindo para menos de 46%. A rejeição mais do que dobra (cores azul e roxa), sendo a parcela dos que discordam totalmente quase três vezes maior no grupo “tratamento” (= redistribuição com pagamento indiscriminado de impostos). A proporção dos que concordam totalmente também cai de 46% para 17%.

**Figura 8****Apoio à redistribuição com e sem custo explícito**

Fonte: elaboração dos autores, com base nos dados da pesquisa encomendada da empresa Opinion Box (2021).

Tal impacto pronunciado reforça a interpretação de que o apoio à redistribuição é altamente sensível à informação sobre custos. A menção ao IRPF é suficiente para fazer a taxa de aprovação à redistribuição ficar bem abaixo daquela encontrada quando os entrevistados não são informados sobre quem arcará com a redistribuição.

O segundo experimento explora diferentes perfis de contribuintes a serem potencialmente afetados pela tributação progressiva. Se caracterizá-los genericamente como "ricos" dá margem para inferências subjetivas sobre quem pode ser definido como tal, a informação fornecida neste experimento consistiu em especificar a renda, em reais, de quem arcaria com o aumento de impostos. De posse dessa informação objetiva, os participantes se tornam aptos a antecipar se realmente seriam afetados negativamente pela política ou não.

Para isso, dessa vez a amostra foi dividida em três subgrupos, e cada um deles opinou sobre uma das seguintes frases sobre transferências progressivas:

Controle (imposto sobre ricos)	Os governos devem aumentar os impostos de <u>pessoas ricas</u> para garantir melhor educação, saúde e moradia para os que precisam.
Tratamento (imposto sobre 10 mil+)	Os governos devem aumentar os impostos de <u>quem ganha mais de R\$ 10.000 (dez mil reais) por mês</u> para garantir melhor educação, saúde e moradia para os que precisam.
Tratamento (imposto sobre 2,4 mil+)	Os governos devem aumentar os impostos de <u>quem ganha mais de R\$ 2.400 (dois mil e quatrocentos reais) por mês</u> para garantir melhor educação, saúde e moradia para os que precisam.

O subgrupo “controle” recebeu o enunciado mais convencional que mede apoio à tributação progressiva definindo como contribuinte a categoria vaga de “ricos”. Aos demais subgrupos, a informação fornecida como “tratamento” consistiu em valores específicos de rendimento.

O valor mais alto, de R\$ 10.000 mensais, corresponde ao salário próximo ao que boa parte da população atribui à fração dos mais ricos do país, de acordo com as edições da pesquisa da Oxfam Brasil/Datafolha. Menos de 1% da amostra desse experimento tem renda *per capita* acima desse número.

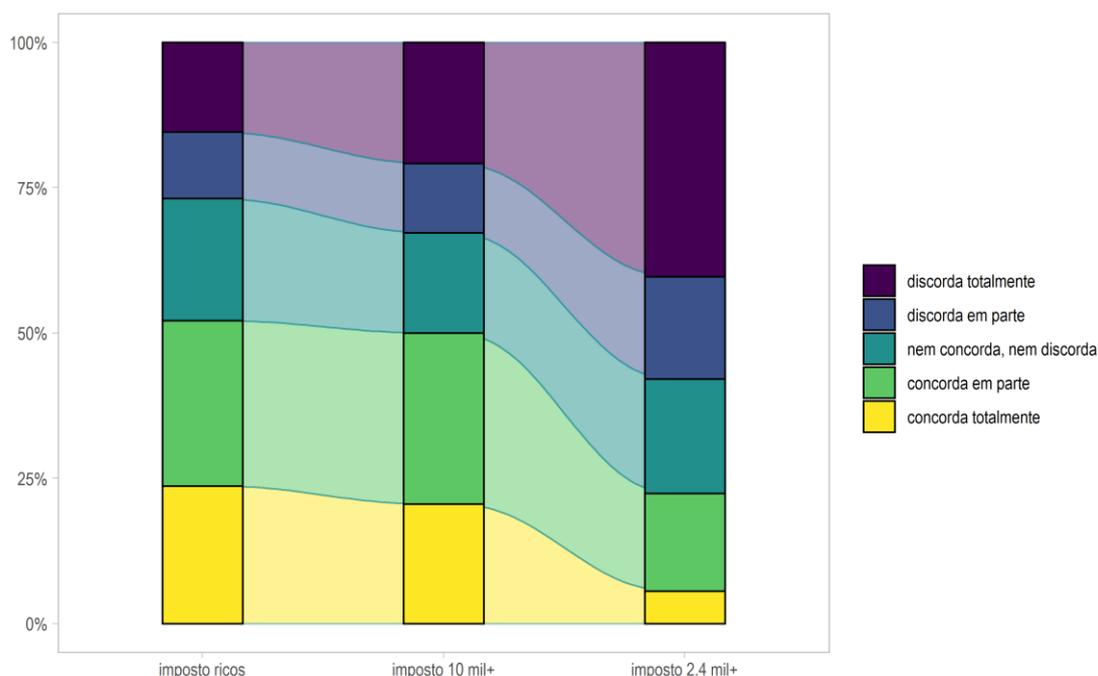
O valor mais baixo, de R\$ 2.400 mensais, equivale ao limite máximo da isenção do IRPF no Brasil. A isenção desse imposto referente aos anos 2019, 2020 e 2021 se aplicou à pessoa física que teve rendimentos tributáveis abaixo de R\$ 28.559 no ano (ou R\$ 2.379 mensalmente). Cerca de 18% dos entrevistados declararam ter renda familiar *per capita* superior a essa quantia. Assim, ainda que os hipotéticos contribuintes sejam minoria, esse critério de isenção separa os “ganhadores” e os “perdedores” em grupos numericamente comparáveis entre si.

A figura 9 compara a distribuição de respostas dos três grupos, com o mesmo formato gráfico da figura 8. Os dados da coluna da esquerda confirmam o que já demonstramos em seções anteriores: a maioria dos entrevistados apoia a tributação progressiva, isto é, quando os custos da ação social do governo recaem sobre os ricos. Apenas uma minoria de 25% dos entrevistados rejeita a proposição.

Especificar o valor de R\$ 10.000 reduz sutilmente o apoio à medida (coluna do centro), o que era esperado, uma vez que esse patamar de isenção corresponde de fato à renda atribuída à categoria de “pessoas ricas” citada no subgrupo “controle”. Apenas uma minoria de 1% dos participantes do experimento se encontra nesta faixa de renda.

Entretanto, o apoio a medidas redistributivas cai bastante em face da informação sobre o aumento de imposto para quem ganha mais de R\$ 2.400 (coluna da direita). Se nas colunas da esquerda e do centro, a taxa de concordância (cores verde e amarela) com transferir aos "ricos" o fardo tributário é de 52%, esta cai para menos da metade, chegando a 22% entre os que receberam a informação de que os potenciais tributados seriam aqueles com renda de R\$ 2.400. A desaprovação (cores azul e roxa), de apenas 27% na barra da esquerda sobe para 33% na coluna do meio e alcança 58% na coluna da direita. Portanto, o grau de rejeição parece depender fortemente do desenho da política tributária e de quem ela afeta.

**Figura 9**  
**Apoio à tributação progressiva com e sem apresentação de faixas de renda**



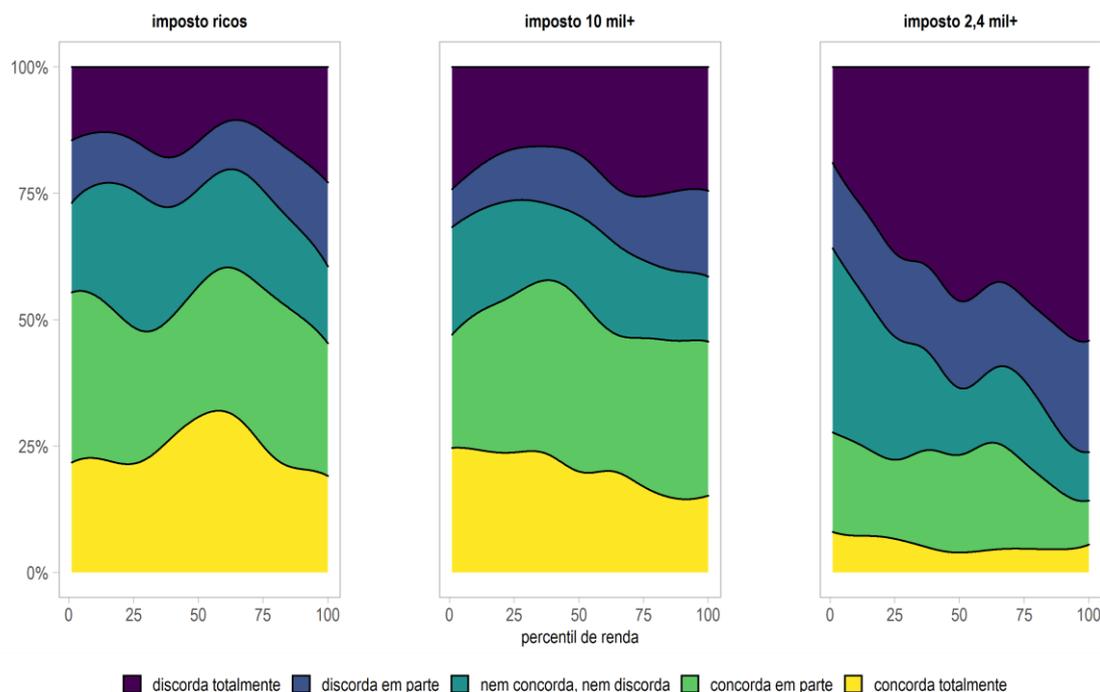
Fonte: elaboração dos autores, com base nos dados da pesquisa encomendada da empresa Opinion Box (2021).

É possível examinar o apoio a cada uma das três modalidades de tributação de acordo com a renda dos entrevistados. Estas informações estão apresentadas na figura 10, que exhibe a distribuição de respostas por percentil da distribuição de renda nacional (eixo x do gráfico).

O gráfico da esquerda, por exemplo, indica que 53% dos mais pobres concordam total ou parcialmente com taxar os "ricos" (quando definidos genericamente) e cerca de um quarto deles discorda total ou

parcialmente da medida. Quando a definição de “quem é rico” não está explícita, não parece haver uma relação muito clara da renda com a preferência por taxar os “ricos”. Embora a taxa de rejeição seja maior entre os mais ricos (cores azul e roxa), as taxas de apoio à tributação progressiva não são muito diferentes (cores amarela e verde) entre os diferentes percentis de renda.

**Figura 10**  
**Apoio à tributação progressiva por percentil de renda**



Fonte: elaboração dos autores, com base nos dados da pesquisa encomendada da empresa Opinion Box (2021).

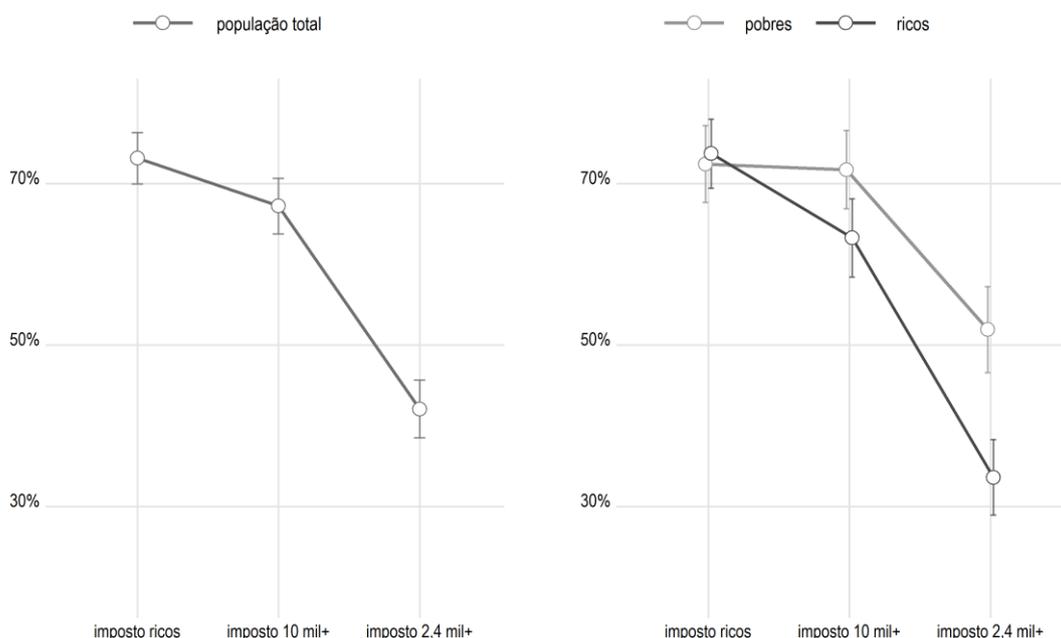
No gráfico do meio, em que os entrevistados foram informados de que aqueles que recebem um rendimento de R\$ 10.000 seriam taxados para financiar as políticas sociais, o apoio total (cor amarela) é menor entre os mais ricos. Mas, se somarmos o que concordam total ou parcialmente (cor amarela e verde) não parece divergir de acordo com a renda. A evidência confirma a proposição de que a maioria dos entrevistados não parece se perceber como potencialmente afetado pela medida, porque a faixa de renda a ser potencialmente tributada não corresponde à da maioria dos entrevistados do estudo.

No gráfico da direita, por sua vez, em que os entrevistados são informados de que os potenciais tributados seriam aqueles que recebem em torno da média da renda do país, fica evidente como a medida produziria respostas polarizadas entre ricos e pobres, especialmente no que diz respeito à desaprovação. Na base da distribuição, menos de 35% discorda total ou parcialmente do aumento

de impostos sobre quem ganha mais de R\$ 2.400; no topo, essa taxa supera 75%.

Para ilustrar mais claramente a diferença nas preferências entre ricos e pobres, a depender da definição de que faixa de renda será taxada, a figura 11 apresenta as taxas de apoio a cada uma das três alternativas apresentadas aos entrevistados (eixo x de cada um dos gráficos). O gráfico da esquerda mostra a taxa de aprovação a cada uma das alternativas na população total ao passo que o gráfico da direita separa as respostas dos ricos (acima da renda mediana) e dos pobres (abaixo da renda mediana).

**Figura 11**  
**Taxas de apoio a medidas alternativas de taxação na população e entre ricos e pobres**



Fonte: elaboração dos autores, com base nos dados da pesquisa encomendada da empresa Opinion Box (2021).

Nota: o patamar de renda que divide os grupos de ricos e pobres é a mediana da amostra. As taxas que representam o apoio às medidas indicam a parcela dos que não as rejeitam. Intervalos de confiança de 95%.

O apoio à taxação no conjunto dos participantes do experimento é superior a 70% quando estes foram informados de que os ricos (genericamente) seriam taxados. Este cai ligeiramente para menos de 70% se aqueles com renda de R\$ 10.000 são o alvo da tributação. Mas desaba para 42% se o fardo da taxação é desenhado para recair sobre aqueles que ganham R\$ 2.400.

Mas ricos e pobres reagem diferentemente às três alternativas de taxação (gráfico da direita). Embora expressem atitudes muito

próximas se os ricos são apresentados genericamente, divergem quando o alvo da tributação é apresentado como aqueles que recebem R\$ 10.000 ou mais: a taxa de apoio dos pobres se mantém, mas a taxa de apoio dos mais ricos cai para 63%. Quando o fardo da tributação é formulado para recair sobre aqueles que recebem R\$2.400, o apoio cai bastante entre ricos e pobres, mas ainda se mantém acima de 50% entre os pobres. Entre os ricos, contudo, desaba para um terço dos entrevistados.

Portanto, as informações providas como “tratamentos” do experimento exercem impactos mais pronunciados na metade mais rica da amostra. O gráfico da direita, que mostra as taxas de apoio de ricos e de pobres, demonstra como as preferências desses dois grupos se distanciam entre si em função da provisão de limites objetivos de isenção tributária. Diante da categoria de contribuintes definida de forma vaga, o apoio é praticamente igual entre as duas categorias, até se tornar significativamente diferente com a informação de que este valor seria de R\$ 2.400.

Em complemento a essas figuras, o Anexo desta nota técnica traz também o resultado das regressões econométricas mostrando como a correlação da renda com a preferência se intensifica com a provisão de critérios monetários objetivos para definir os contribuintes da redistribuição (ver figura A-3).

Esse segundo experimento evidencia que a reforma tributária com respaldo popular é aquela que concentra os custos sobre uma parcela pequena do topo da distribuição. Essa medida poderia ter um impacto relevante sobre a desigualdade de renda, mas seu potencial arrecadatório seria limitado.

Como demonstram Paiva et al. (2021), financiar benefícios mais amplos do que o Bolsa Família depende de um arranjo orçamentário delicado. As estimativas da arrecadação resultante da tributação da renda e do patrimônio mostram que, para viabilizar transferências generosas, seria necessário complementar a receita também com outro imposto (a exemplo de um Imposto sobre Bens e Serviços).

A condição para que uma reforma tributária progressiva tenha apoio massivo parece ser o reconhecimento pela sociedade de que a população vista como pobre não seria afetada negativamente. Essa, em linhas gerais, foi a estratégia adotada pela Frente Ampla no Uruguai, em 2006.

### **BOX: Exemplo do Uruguai**

Em 2005, no Uruguai, a coalizão de esquerda Frente Ampla conquistou a maioria dos assentos no Câmara e no Senado, permitindo que no ano seguinte, o presidente Tabaré Vázquez propusesse importante e abrangente reforma tributária progressiva.

Nela, o formato cedular de declaração ao imposto de renda seria substituído pelo conceito de “renda global”, potencialmente aumentando a alíquota efetivamente cobrada de altos rendimentos. Além desta, a reforma também introduzia uma redução na cobrança de impostos sobre bens e serviços, e a equiparação da alíquota marginal máxima do imposto de renda sobre pessoas físicas e jurídicas. Em suma, uma considerável tentativa de tornar o sistema tributário uruguaio mais progressivo.

A princípio, reproduzindo neste contexto a dificuldade de se mensurar as consequências de mudanças tributárias, a maior parte da população era contrária à reforma. Pesquisas de opinião pública realizadas à época registravam que até 49% dos uruguaios eram contra a reforma, tendo apenas 29% a favor (Rius, 2015). O cenário era reflexo da incerteza em torno dos “perdedores” e “ganhadores”, ainda que a reforma concentrasse custos entre os mais ricos.

Se o viés de auto-colocação dos eleitores em relação à sua renda estiver correto, tanto ricos como pobres se perceberiam como próximos à mediana da distribuição. Os ricos se perceberiam mais pobres do que são e os pobres se perceberiam mais ricos do que são. Neste caso, a reforma uruguaia seria impopular, pois em primeiro lugar, os do topo a achariam injusta por serem penalizados, embora “fossem” de “classe média”. Em segundo lugar, aqueles genuinamente na mediana da distribuição não conseguiriam antecipar seus efeitos. Enquanto, por fim, os mais pobres não seriam capazes de, sem dúvidas, atestarem como não seriam afetados pela mudança.

Como parte da estratégia para dirimir posições contrárias, o governo uruguaio, por meio da Receita Federal daquele país, elaborou uma campanha nacional (em formato impresso e audiovisual) demonstrando os efeitos da reforma, sobretudo quem seria afetado por ela. Além de ter providenciado assessoria tributária, por todo o país, para que contribuintes simulassem quanto pagariam sob o novo regime tributário.

## As preferências no contexto da Covid

Grandes crises sociais deslocam a opinião pública em favor do Estado de bem-estar. Há indícios de que a pandemia da Covid-19 tenha aberto uma janela de oportunidade para reformas tributárias, mas esses efeitos podem ser transitórios.

As evidências apresentadas nesta nota técnica apontam para a alta aceitação das políticas estatais de combate à desigualdade de renda e para a baixa aceitação de novas taxas. Isso reflete o persistente hiato, captado sistematicamente em pesquisas de opinião, entre os níveis desejáveis do gasto público e os limites toleráveis da tributação.

Os economistas Peacock e Wiseman (1961) sugeriram que o advento de uma crise social de larga escala é capaz de estreitar essa defasagem. Durante grandes guerras, por exemplo, a necessidade de responder à emergência se sobrepõe à resistência popular ao aumento de impostos.

De acordo com essa hipótese, os contextos em que a crescente atividade estatal se torna regra em vez de exceção despertam a atenção a problemas sobre os quais se tinha menos consciência. As novas prioridades alçam a carga tributária a outro patamar, que poderia permanecer mais elevado mesmo no período pós-crise. Esses eventos de comoção nacional, portanto, oferecem oportunidades únicas a reformas que explorem fontes adicionais de receitas.

Algo parecido pode ter acontecido no Brasil nos últimos anos. O padrão verificado na opinião pública, de apoiar a intervenção social do Estado desde que isso não implique na elevação da carga tributária, sofreu uma importante inflexão na última edição da pesquisa da Oxfam Brasil/Datafolha, de dezembro de 2020. A mudança mais expressiva ocorreu justamente nas respostas ao item do questionário sobre o aumento geral dos impostos para financiar o gasto social.

Nesta nota, as seções que apresentaram os dados gerais de apoio à redistribuição apresentaram as taxas agregadas, compilando as três edições da pesquisa. Considerando todas essas rodadas juntas, é de 37% a parcela dos que concordam total ou parcialmente com o aumento de impostos para financiar melhorias na educação, na saúde e nas condições de moradia a quem mais precisa.

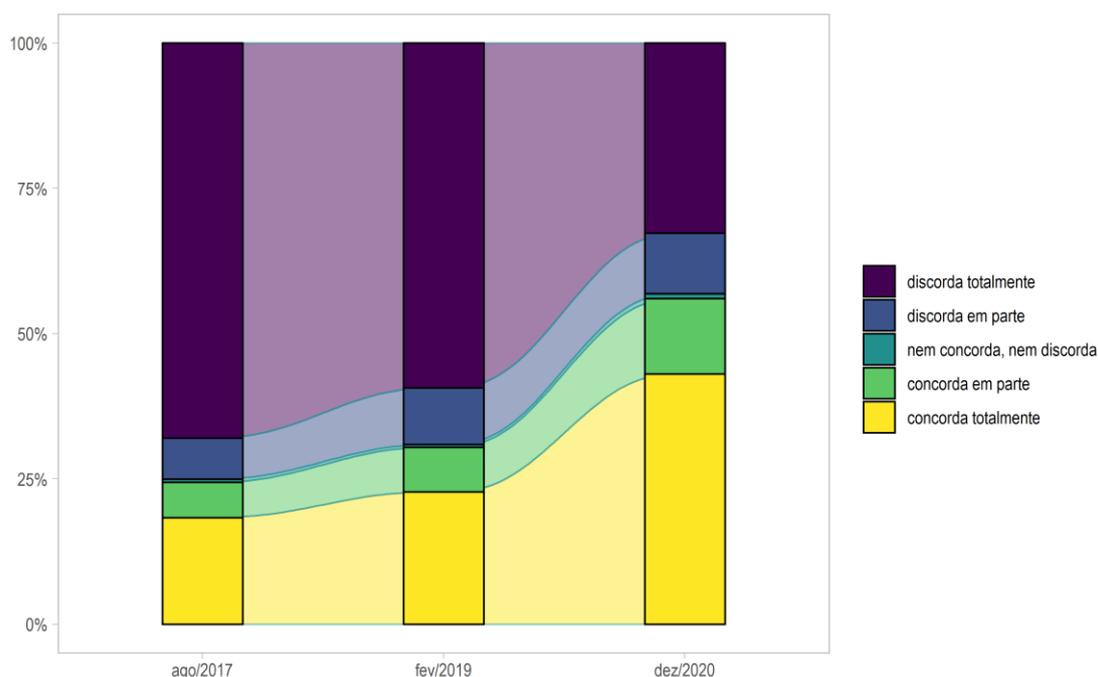
Esse dado oculta, porém, a variação da opinião a respeito dessa medida entre as três edições da pesquisa. A taxa de aprovação à elevação de impostos para financiar políticas aumentou de 24% em agosto de 2017 a 31% em fevereiro de 2019. Mas saltou para 56% no final de 2020. Como exhibe a figura 12, é verdade que já havia uma

tendência crescente, mas ela se acentuou significativamente em 2020 – o que ocorreu em todos os estratos sociais.

O gráfico evidencia que o percentual da população que discordava totalmente do aumento geral de imposto para fins sociais era de 68% em 2017. Cai para 33% em 2020. Essa é a menor rejeição registrada nas pesquisas de que dispomos no Brasil, considerando a série da Oxfam Brasil/Datafolha e a de outros institutos que fizeram uma pergunta semelhante.

Uma interpretação possível atribui esse deslocamento na opinião pública à crise da Covid-19. A aceitação à ideia da progressividade tributária já era massiva, com pouca margem para adesões maiores. Mas uma vez que toma corpo a necessidade de ação estatal para remediar o caos social, a resistência popular à elevação dos impostos cede.

**Figura 12**  
**Apoio ao aumento geral de impostos para**  
**financiar o gasto social**



Fonte: elaboração dos autores, com base nos dados da pesquisa Oxfam Brasil/Datafolha (2020).

Nota: o gráfico exibe as opiniões dos entrevistados acerca da afirmação "O governo deve aumentar os impostos para garantir melhor educação, mais saúde e mais moradia para os que precisam".

Pesquisas em outros países documentaram uma mudança semelhante na opinião pública durante o contexto de emergência sanitária. Nos Estados Unidos, segundo artigo do FMI, as taxas de aprovação à tributação progressiva aumentaram em 2020, e essa elevação foi impulsionada especialmente por aqueles que tiveram maiores dificuldades decorrentes da pandemia, como casos graves de adoecimento ou perdas de emprego (Klemm e Mauro, 2021).

Pesquisas sobre os efeitos de grandes guerras também documentam um resultado análogo. Heldring, Robinson e Whitfill (2022) estudam os impactos do bombardeio na Inglaterra durante a Segunda Guerra Mundial sobre o padrão de votos da população. Os autores mostram que a destruição deslocou as preferências do eleitorado na direção da reconfiguração do contrato social no país, simbolizada pela plataforma do Partido Trabalhista britânico. O maior apoio a esse programa veio justamente das áreas que concentraram os alvos das bombas.

Essa onda de comoção na opinião pública, no entanto, pode ser transitória. Os dados reunidos por Heldring, Robinson e Whitfill indicam que, poucos anos depois da guerra, eleitores do Sul da Inglaterra que haviam aderido ao Partido Trabalhista acabaram voltando a apoiar os Conservadores.

Se é possível depreender desses fatos algo a respeito do Brasil recente, seria razoável supor que a tolerância inédita ao aumento de impostos para fins redistributivos resultante do contexto de pandemia também pode ser passageira.

### **Discussão: o brasileiro quer redistribuição de renda?**

Esta nota técnica reuniu evidências de que o eleitorado brasileiro reconhece a desigualdade como um problema a ser enfrentado por políticas públicas, mas vê com desconfiança a elevação da carga tributária. Defende altos níveis de gasto público sem que as restrições orçamentárias sejam internalizadas. Tal estratégia pode ser nomeada como “redistribuição sem taxação” (Arretche e Araújo, 2017).

Em pesquisas de opinião, os entrevistados usualmente não têm condições de avaliar os efeitos das políticas do ponto de vista individual. Na falta de informação, as percepções sobre a composição dos grupos de pobres e ricos tornam-se ingredientes-chave na formação da preferência. São essas inferências que definem a expectativa sobre quem vai ganhar ou perder.

Assim, os dados coletados nesses *surveys* acerca do papel do Estado no combate à desigualdade de renda precisam ser analisados com cautela. A alta aprovação não significa realmente que haja um consenso acerca de qualquer reforma tributária progressiva. Em vez

disso, ela indica a tendência de a população defender a transferência dos custos da redistribuição a terceiros. O apoio à tributação é massivo desde que fique claro que ele não prejudicaria a grande parte da população vista como pobre ou de “classe média”.

Os impostos progressivos que a sociedade parece querer, portanto, são aqueles que incidem sobre uma parcela muito limitada da população. Essa base restrita de contribuintes, porém, pode comprometer a arrecadação necessária para custear todos os programas sociais que a população apoia. A importância de uma medida que tributa uma parcela reduzida de pessoas ricas está no seu efeito redistributivo – de transferir recursos e assim reduzir a desigualdade –, mas não tanto no efeito arrecadatório – de extrair receita para custear políticas sociais abrangentes.

A estratégia de “redistribuição sem taxação”, assim, parece desaguar em um impasse. O requisito para o Estado de bem-estar passa por tributar não apenas os muito ricos, mas também as pessoas que são vistas como pertencentes à classe média.

De que forma essas preferências do eleitorado correspondem ao real estado do sistema tributário vigente no país? Em primeiro lugar, essa estratégia de “redistribuição sem taxação” é perfeitamente condizente com as escolhas da elite política de optar por benefícios aos mais pobres sem usar os impostos como mecanismo de redução da desigualdade de renda.

Em segundo, a percepção de que a maioria da população já seria sobretaxada encontra respaldo nas preferências dos parlamentares que priorizam isenções, desonerações e regimes especiais de impostos (Lazzari, 2021). Por exemplo, projetos que aumentam a faixa de isenção do IRPF, como proposto recentemente pelo PL 2337/2021 de autoria do Poder Executivo, parecem obter mais apelo eleitoral do que a ideia de progressividade tributária. Quanto mais se eleva esse limite de isenção tributária, mais se alivia o fardo sobre o grupo visto como pobre ou de “classe média”.

Há um ponto, entretanto, sobre o qual a opinião do eleitorado e a legislação aprovada por seus representantes de fato estão em conflito. Esta nota mostrou que impostos progressivos limitados ao topo da redistribuição de renda e riqueza, comparável a um Imposto sobre Grandes Fortunas, têm apoio massivo na sociedade. Portanto, o motivo que explica sua baixa chance de prosperar no Congresso brasileiro não está nas preferências da população, mas na alta capacidade dos eventuais contribuintes de antever prejuízos e se mobilizar politicamente contra a proposta (Lazzari, 2021). Para entender os caminhos da tributação no Brasil, é relevante estudar a legitimidade e a aprovação que a sociedade confere às políticas, mas a última decisão ocorre na arena parlamentar.

## REFERÊNCIAS

- Ackert, L. F., Martinez-Vazquez, J. e Rider, M. (2006). Tax Policy Design in the Presence of Social Preferences: Some Experimental Evidence. Andrew Young School of Policy Studies Research Paper Series.
- Arretche, M. e Araújo, V. (2017). O Brasil tornou-se mais conservador?. *Novos Estudos CEBRAP*.
- Cansunar, A. (2021). Who Is High Income, Anyway? Social Comparison, Subjective Group Identification, and Preferences over Progressive Taxation. *The Journal of Politics*, 83(4), 1292-1306.
- Cruces, G., Perez-Truglia, R. e Tetaz, M. (2013). Biased perceptions of income distribution and preferences for redistribution: Evidence from a survey experiment. *Journal of Public Economics*, 98, 100-112.
- Heinemann, F., Bischoff, I. e Hennighausen, T. (2009). Choosing from the Reform Menu Card: Individual Determinants of Labour Market Policy Preferences. *Jahrbucher fur Nationalokonomie und Statistik* 229, 180-197.
- Heldring, L., Robinson, J. A. e Whitfill, P. J. (2022). The Second World War, Inequality and the Social Contract in England (No. w29677). National Bureau of Economic Research.
- Klemm, A. e P. Mauro. (2021). Pandemic and Progressivity. IMF Working Paper 21/24, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Lazzari, E. (2021). Sistemas Tributários Regressivos em Democracias Desiguais: o caso brasileiro. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.
- Meltzer, A. H. e Richard, S. F. (1981). A rational theory of the size of government. *Journal of political Economy*, 89(5), 914-927.
- Paiva, L. H., Bartholo, L., De Souza, P. H. e Orair, R. O. (2021). A reformulação das transferências de renda no Brasil: simulações e desafios (No. 2701). Texto para Discussão.
- Peacock, A. T. e Wiseman, J. (1961). Front matter, the growth of public expenditure in the United Kingdom. In *The growth of public expenditure in the United Kingdom* (pp. 32-0). Princeton University Press.
- Rius, A. (2015). The Uruguayan tax reform of 2006: Why didn't it fail? In: Mahon, J. E.; Bergman, M.; Arson, C. J. (Ed.). *Progressive Tax Reform in Latin America*. Washington DC: Wilson Center. Cap. 2, 64-100.

- Roosma, F., Van Oorschot, W. e Gelissen, J. (2016). A just distribution of burdens? Attitudes toward the social distribution of taxes in 26 welfare states. *International Journal of Public Opinion Research*, 28(3), 376-400.
- Scheve, K. e Stasavage, D. (2006). Religion and Preferences for Social Insurance. *Quarterly Journal of Political Science*, 1(3), 255-286.

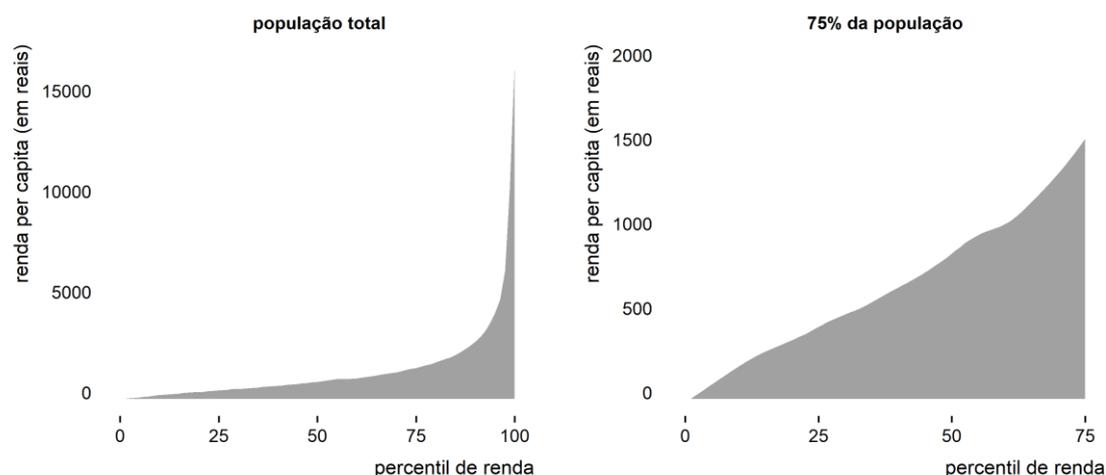
## ANEXO METODOLÓGICO

### Distribuição de renda no Brasil

As pesquisas domiciliares são conhecidas por subestimarem os rendimentos do topo da distribuição, já que é comum que os mais ricos subdeclarem ou se recusem a informar suas rendas. Somente os registros da receita federal conseguem proporcionar uma visão mais realista sobre o 1% ou os 5% mais ricos do país.

Contudo, as pesquisas domiciliares apresentam dados bem semelhantes aos registros tributários até o percentil 90 da distribuição nacional. Por conta disso, optou-se por reproduzir na figura 6 (no corpo da nota técnica) e na figura A-1 aqui no Anexo os dados da PNADC para que se tenha uma visão geral sobre os níveis de renda de cada percentil da hierarquia.

**Figura A-1**  
**Nível de renda domiciliar *per capita* por percentil da distribuição**



Fonte: elaboração dos autores, com base nos dados da PNADC de 2019, entrevista 1.

Nota: a variável renda denota o rendimento domiciliar *per capita*.

### Teste econométrico: efeito da posição subjetiva sobre a preferência

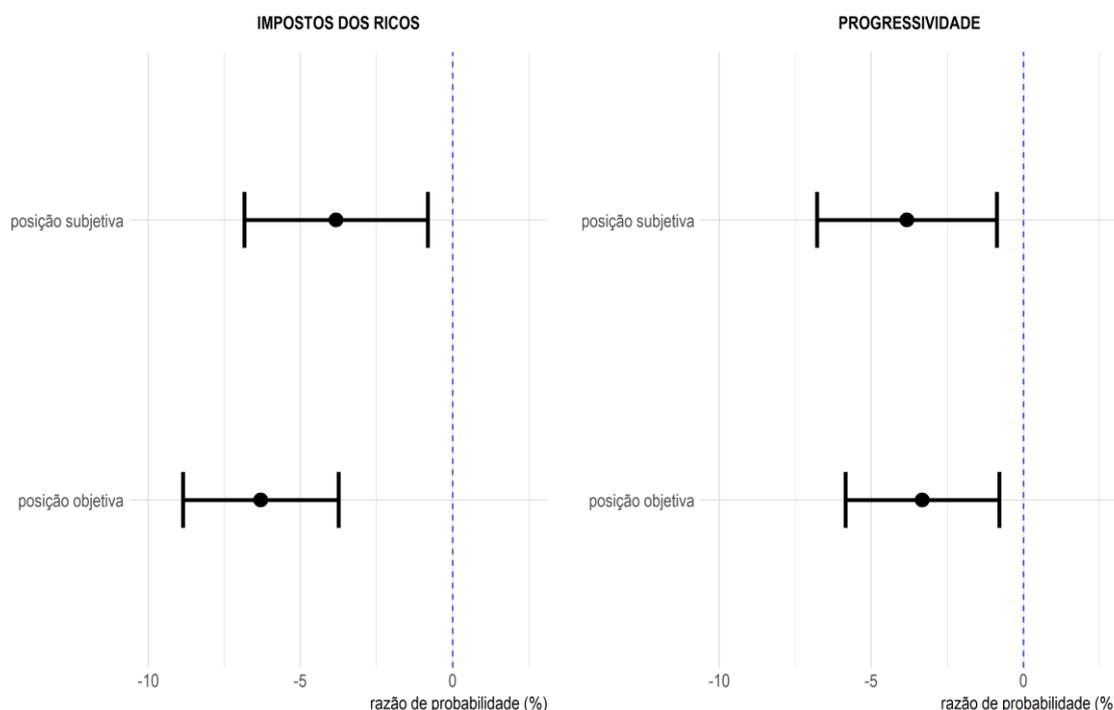
Uma forma de testar o efeito das percepções subjetivas sobre a demanda por redistribuição é avaliar a correlação entre a posição que o indivíduo julga ocupar na escala nacional da renda e o grau de concordância com os indicadores das preferências. Desse modo é possível concluir se a posição percebida mais alta na escala de renda estaria associada a um apoio menor à progressividade dos impostos.

Usando as posições subjetivas na escala de zero a cem coletadas pela pesquisa da Oxfam Brasil/Datafolha, esse teste foi feito pelo método de regressões, cujos resultados estão na figura A-2 abaixo.

A vantagem da regressão é permitir medir correlações mantendo as demais variáveis constantes. Ou seja, captar a relação entre a posição subjetiva e o apoio à tributação progressiva isolando o efeito que fatores como sexo, idade, raça, escolaridade e a própria renda real do entrevistado podem eventualmente exercer sobre a preferência.

Os testes econométricos foram realizados tomando dois itens do questionário como indicadores da preferência por tributação progressiva. O primeiro é a afirmação sobre o aumento dos impostos dos ricos para financiar o gasto social e o segundo é a frase que sugere que quem ganha mais deve pagar uma taxa maior de impostos do que quem ganha menos.

**Figura A-2**  
**Efeito da posição real e percebida da renda sobre a preferência**



Fonte: elaboração dos autores, com base nos dados da pesquisa Oxfam Brasil/Datafolha (2017, 2019, 2020).

Nota: os resultados foram obtidos pelo método de regressões logísticas binárias, e controlaram para os efeitos das variáveis sexo, idade, cor e escolaridade. Intervalos de confiança de 95%.

As regressões indicam que a relação entre a posição subjetiva da renda e a preferência é negativa e significativa do ponto de vista

estatístico. Em outras palavras, o resultado mostra que se perceber como relativamente mais rico tende a reduzir a demanda por tributação progressiva, o que está em acordo com a hipótese.

No entanto, o grau de correlação é baixo: cada decil adicional na escala subjetiva de zero a cem está associado a uma chance cerca de 4% menor de apoiar as medidas. Isso significa que alguém que se percebe na posição 50 tem aproximadamente 20% a menos de chance de concordar com as afirmações do que alguém que se coloca no ponto zero da escala.

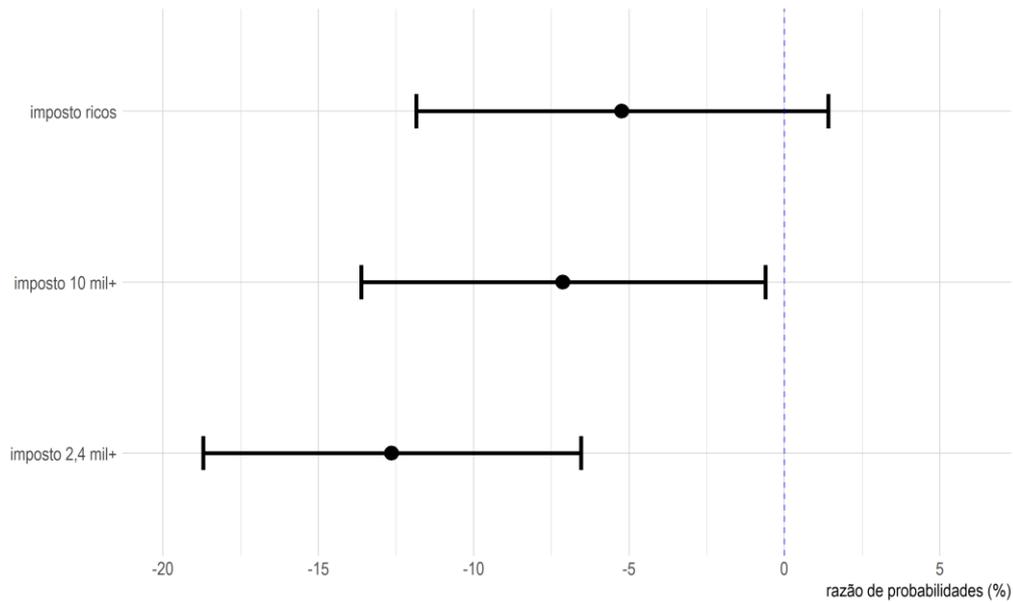
Ou seja, ainda que seja estatisticamente significativa, a correlação encontrada não é alta o suficiente para permitir dizer que quem se identifica como rico tem um padrão de preferências diametralmente oposto ao de quem se identifica como pobre.

### **Teste econométrico: correlação entre renda e preferência no 2º experimento**

O coeficiente de correlação negativo na figura A-3, na página seguinte, indica que quanto mais rico o indivíduo, menor o apoio à política. Quanto mais negativo for esse coeficiente, mais as preferências estão antagonizadas entre ricos e pobres.

### Figura A-3

#### Coeficiente de correlação da renda com a preferência em cada subgrupo



Fonte: elaboração dos autores, com base nos dados da pesquisa encomendada da empresa Opinion Box (2021).

Nota: os resultados foram obtidos pelo método de regressões logísticas binárias, e controlaram para os efeitos das variáveis sexo, idade, cor e escolaridade. Intervalos de confiança de 95%.

## EQUIPE RESPONSÁVEL PELA NOTA TÉCNICA

**EDUARDO LAZZARI** é pesquisador júnior do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-Cepid/Fapesp), mestre e doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Bacharel em Relações Internacionais (PUC-SP) e Ciências Sociais (USP), atua na área de desigualdade, políticas redistributivas e tributação.

**MARTA ARRETCHE** é pesquisadora e ex diretora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-Cepid/Fapesp), onde coordena os projetos de pesquisa “Preferências e desigualdade dos cidadãos” e “Avaliação da política de ações afirmativas da USP”, e professora titular do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (DCP-FFLCH/USP).

**RODRIGO MAHLMEISTER** é pesquisador júnior do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-Cepid/Fapesp) e mestre em Ciência Política pelo Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (DCP-FFLCH/USP). Possui graduação em Economia pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP).

