UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Davi Cordeiro Moreira

Benefícios Tributários Federais e Conexão Eleitoral

A concessão de benefícios referentes ao PIS, à COFINS e à CSLL

Versão corrigida

O exemplar original se encontra disponível no CAPH da FFLCH (Centro
de Apoio à Pesquisa Histórica)

São Paulo
2011

Davi Cordeiro Moreira

Benefícios Tributários Federais e Conexão Eleitoral

A concessão de benefícios referentes ao PIS, à COFINS e à CSLL

Dissertação apresentada à
Faculdade de Filosofia, Letras e
Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo para
obtenção do título de Mestre em
Ciências.

Área de Concentração: Ciência
Política

Orientador: Prof. Dr. Paolo Ricci

Em acordo com a versão corrigida

Prof. Dr. Paolo Ricci

Versão corrigida

O exemplar original se encontra disponível no CAPH da FFLCH (Centro
de Apoio à Pesquisa Histórica)

**São Paulo
2011**

Nome: Davi Cordeiro Moreira

Título: Benefícios Tributários Federais e Conexão Eleitoral: a concessão de benefícios referentes ao PIS, à COFINS e à CSLL

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Área de Concentração: Ciência Política

Aprovada em: _____

Banca Examinadora

Prof. Dr. Paolo Ricci (Orientador)

Instituição: DCP/USP

Assinatura: _____

Prof(a). Dr(a).: _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof(a). Dr(a).: _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

*Aos meus pais:
Delita Avelina Cordeiro Moreira e
Elzabete Alves Moreira*

AGRADECIMENTOS

Além de meus pais e toda a minha família, com quem eu sempre pude contar, outras pessoas muito queridas me ajudaram numa longa trajetória. A presença delas na minha vida não só contribuiu para muitas escolhas que fiz como foi responsável por me oferecer um leque de caminhos que eu jamais encontraria sozinho.

Em ordem cronológica. Agradeço a toda a equipe que trabalhou comigo no Departamento de Marketing da Ford Motor Company de 2001 a 2002. Hoje tenho a idade de muitos que lá estavam e fico feliz por me ver constantemente colocando em prática os conselhos que recebi. Rejiane, Fernanda, Denis, Igor, Jeane, Wagner, Cláudio, Caio, Carlos, Lúcia, Débora, Cintia, Érica, Beth e Carla Lira. Todos sempre foram muito gentis e carinhosos.

Presente na mesma época, agradeço ao Prof. “Tchai”, talvez o “culpado” pelos últimos 10 anos de minha vida. Seu trabalho na E.E. Prof. Carlos Pezzolo foi a maior lição de vida que recebi. Poucos como ele são verdadeiros mestres, espero que continue sendo um dos maiores responsáveis pela minha trajetória.

Agradeço também à Carol, à Cintia, ao Giba e outros que na Edwards Lifesciences foram verdadeiros amigos. Impossível não me lembrar de todas as conversas e das conquistas alcançadas.

Agradeço ao Sr. José, cuja confiança foi valiosa para que eu pudesse deixar a casa de meus pais e dar sequência a meus estudos no Cursinho da Poli. Foi lá que tive o primeiro contato com a universidade e onde fiz muitos amigos queridos. Espero revê-los em breve para conversar e relembrar histórias. No cursinho recebi ainda mais incentivo para continuar e buscar meus objetivos. Professores como o Roberto, que hoje é doutor por este departamento, marcaram minha formação.

Com muita alegria agradeço ao Luis, ao Arthur e ao Araras. Foi muito louco viver com vocês boa parte dos anos de graduação. Vocês são grandes irmãos. Aliás, não posso deixar de destacar que esta família se completa com a presença de nossa vizinha Cecilia.

Agradeço à Maria Amélia, ao Edu e à sua família. Graças a você, Maria Amélia, que hoje finalizo esta dissertação. Como uma mãe você me ajudou. Lembro nitidamente de você me ajudando a redigir a carta que entreguei na PUC para conseguir a bolsa de estudos. Também me lembro como se fosse hoje do dia em que te conheci quando fui fazer a entrevista para trabalhar no Colégio Viver. Naquela época você já me alertava que a vida de Cientista Social seria dura. Devo também agradecimentos a Eduardo Noronha, suas orientações não só contribuíram para a minha entrada no mestrado, mas

foram essenciais para a minha sobrevivência nele. Obrigado pelos conselhos e pelo conforto que promoveu nos difíceis momentos que recentemente vivi. Entregando esse trabalho vou entrar em contato para marcar um encontro com vocês.

Agradeço à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo pela bolsa de estudos que recebi durante a graduação. Sem ela dificilmente eu teria hoje o ensino superior completo e um milhão de histórias pra contar. Além disso, eu jamais conheceria outros dois grandes professores que marcaram minha vida. Agradeço ao professor Rogério Arantes e à professora Mônica de Carvalho. Apreendi muito com a dedicação de vocês. Admiro todo o rigor que têm com o trabalho e espero poder retribuir de alguma maneira o esforço que dedicaram à minha turma de graduação.

Graças à PUC conheci pessoas maravilhosas. Todo o pessoal da minha turma, em especial o Marcelo, a Fernanda, a Isla, o Flavio, o Rodrigueira, a Pri, a Carol e muitos outros que espero sempre encontrar. Também três de meus melhores amigos, Zé, Denis e Ricardo. Obrigado pela amizade e companheirismo. Considero vocês membros de minha família.

A entrada no mestrado no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo foi sem dúvida a maior vitória de minha vida. Fiz desses quase três anos um momento intenso de estudos e de trabalho que espero ainda não ter se esgotado. Hoje não só conheço melhor o campo da Ciência Política como meus conhecimentos em métodos e técnicas de pesquisa passaram da água para o vinho.

Sou grato a toda a equipe técnica do departamento pela disposição em me atender sempre com atenção, tirando as mais diversas dúvidas sobre os procedimentos burocráticos da Universidade de São Paulo. Em especial, agradeço à Maria Raimunda dos Santos pela sua dedicação ao trabalho e pelas sábias palavras em momentos delicados do mestrado.

Agradeço ao professor Eduardo Cesar Leão Marques pelo início de minha orientação e as valiosas recomendações que recebi no primeiro ano de mestrado. Além disso, agradeço sua paciência e sensatez quando a ele recorri para tratar de momentos difíceis da vida acadêmica. Sem tomar qualquer partido, enquanto coordenador da Pós-Graduação em Ciência Política, conseguiu me tranquilizar e dar apoio para que seguisse adiante.

Também agradeço ao Prof. Dr. Wagner Mancuso pelo incentivo e estímulo acadêmico que motivaram minha dedicação à temática deste trabalho. Como apresentado ao longo do texto, esta pesquisa deve a ele seu pontapé inicial.

Agradeço aos professores Fernando Limongi e Marta Arretche pelas críticas e observações feitas durante o exame de qualificação. De forma bastante amigável me apontaram os principais problemas e os caminhos que poderia seguir na pesquisa sem impor uma única via.

Agradeço ainda mais ao professor Paolo Ricci, cuja confiança e incentivo foram responsáveis pela conclusão deste trabalho. Sua orientação na etapa final desta pesquisa trouxe ganhos valiosos aos resultados a seguir apresentados, mas principalmente a seu autor. Obrigado professor, espero ter retribuído à altura sua orientação.

Resta agradecer às magníficas pessoas que conheci durante o mestrado. Primeiramente, devo toda a qualidade desta pesquisa à equipe do Grupo de Estudos Legislativos do CEBRAP, em especial à Andréa, à Jaqueline, ao Danilo, ao Rafael e ao Samuel. Além da gratidão de sua amizade, foi com a ajuda de vocês que consegui aplicar métodos e técnicas de pesquisa com um pouco mais de coerência e maturidade.

Agradeço também a todos os outros amigos da pós-graduação. As conversas pelos corredores, na sala 1, no café ou nos bares sempre serviram de estímulo e são responsáveis por um gigantesco aprendizado. Aqui desejo destacar cinco pessoas: Tati, Fernanda, Demétrio, Thiago e Samuel. Sou muito grato às meninas pelo socorro em momentos de urgência. Desde a graduação na PUC elas se mostraram grandes amigas e reconheço publicamente que estou em dívida com elas. Agradeço ao Thiago e ao Demétrio pelo estímulo e apoio resultantes de nossas conversas sobre as dificuldades da vida acadêmica. E ao Samuel pelo prazer de muitas aventuras, conversas e risadas ao longo desses anos.

Não poderia deixar de agradecer a Bruna Campos. Sua companhia e carinho são, sem dúvida alguma, o que tenho de mais importante na vida. Nestes anos que passaram foi um prazer conhecer a cada dia um pouco mais de sua linda pessoa. Também agradeço à sua família, que desde sempre me tratou como um filho e me confortou até quando não precisei.

Por fim, também agradeço ao governo brasileiro e ao CNPq que forneceram apoio financeiro para a realização desta pesquisa. Aqui aproveito para agradecer aos professores Brasília e Gustavo, coordenadores do Consórcio de Informações Sociais, que não só me deram a oportunidade de colaborar com o projeto, como dedicaram a mim responsabilidade e confiança na condução dos trabalhos. Certamente não seria possível concluir minha dissertação sem me valer desta oportunidade.

RESUMO

MOREIRA, D. C. Benefícios Tributários Federais e Conexão Eleitoral: a concessão de benefícios referentes ao PIS, à COFINS e à CSLL. 2011. 131p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Humanas, Universidade de São Paulo, 2011.

Esta dissertação analisa os padrões de atuação dos representantes políticos brasileiros responsáveis pela concessão de benefícios tributários referentes ao PIS, à COFINS e à CSLL a setores e atividades econômicas do país durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). O objetivo principal é contribuir com a literatura da ciência política brasileira que analisa a conexão eleitoral e o papel dos Poderes Executivo e Legislativo na formulação de políticas públicas. A hipótese central é que a formulação desta política está submetida à agenda da coalizão governista e não pode ser atribuída aos anseios individuais dos políticos brasileiros, devido ao padrão de concentração de poderes no interior do processo legislativo. Com ênfase qualitativa, adotaram-se os dispositivos legais que concedem e delimitam o acesso aos benefícios tributários como principal unidade de análise do conteúdo legislativo. As conclusões apontam para a não existência de uma conexão eleitoral baseada na atividade individual do representante político, já que outras variáveis - para além do sistema eleitoral - influenciam tanto o comportamento dos representantes brasileiros quanto a aquisição de benefícios por parte de setores e atividades da economia nacional. Ao invés de ser individualmente concretizada, nossa análise aponta no sentido de dizer que a relação entre Estado e grupos de interesse no Brasil é partidariamente construída.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Grupos de Interesse; Benefício Tributário; Executivo e Legislativo; Conexão Eleitoral.

ABSTRACT

MOREIRA, D. C. Federal Tax Benefits and Electoral Connection in Brazil: the granting of benefits related to PIS, COFINS and CSLL. 131p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Humanas, Universidade de São Paulo, 2011

This thesis analyzes the standard procedure of the political representatives in Brazil who are responsible for the granting of tax benefits related to PIS, COFINS and CSLL to economic sectors and activities in the country during the governments of Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) and Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). The main objective is to contribute to the political science literature that examines the Brazilian electoral connection and the role of executive and legislative branches in formulating public policy. The central hypothesis is that the formulation of these policies is subject to the agenda of the governing coalition and can not be attributed to the individual desires of Brazilian politicians, due to the pattern of concentration of powers within the legislative process. With a mixed methods design, we have adopted the legal provisions that grant and restrict access to tax benefits as the main unit of analysis. The conclusions point to the absence of an electoral connection based on the individual activity of the political representative, since other variables beyond the electoral system influence the behavior of the Brazilian representatives as well as the acquisition of benefits by sectors and activities of the national economy. Instead of being individually built, our analysis indicates that the relationship between state and interest groups in Brazil is built on party behavior.

Keywords: Public Policy; Interest Groups; Tax Benefit; Executive and Legislative, Electoral Connection.

Sumário

Resumo.....	8
Introdução.....	13
1. Capítulo 1: Benefícios Tributários, Políticos e Grupos de Interesse.....	17
1.1. Grupos de interesse, Comportamento Político e Conteúdo Legislativo.....	18
1.2. Conexão Eleitoral, Grupos de Interesse e Conteúdo Legislativo no Brasil.....	33
2. Capítulo 2: A Política de Benefícios Tributários no Brasil.....	41
2.1. Conceituação.....	42
2.2. Breve Histórico.....	46
3. Capítulo 3: Aspectos metodológicos da pesquisa.....	53
3.1. Definição das Unidades de Análise.....	53
4. Capítulo 4: Análise Empírica.....	62
4.1. Breve contexto.....	63
4.2. Qual o volume de participação dos atores envolvidos no processo decisório?..	68
4.3. Quais as estratégias utilizadas pelos atores?.....	73
4.4. Há correspondência partidária ao longo do processo legislativo?.....	92
4.5. Há a complementaridade de propostas?.....	95
4.6. Qual o impacto do conteúdo dos dispositivos formulados?.....	97
5. Considerações Finais.....	106
6. Bibliografia.....	110

Anexos

Anexo 1: Tabela de Coalizões (1988-2009).....	I
Anexo 2: Lista de Leis que criaram benefícios tributários.....	II
Anexo 3: Estimativa de Renúncia Tributária (1989-2010).....	IV
Anexo 4: Banco de Dados.....	V
Anexo 5: Exemplos de dispositivos segundo seu impacto sobre a legislação.....	VI
Anexo 6: Valores de Renúncia Estimados <i>versus</i> Renúncia Efetiva.....	VIII
Anexo 7: Categorias de Beneficiados.....	IX
Anexo 8: Exemplos de dispositivos segundo seu impacto sobre a sociedade.....	X
Anexo 9: Siglas de Partidos e Ministérios.....	XIII
Anexo 10: Scripts em R.....	XIV

Lista de Tabelas

Tabela 4.1: Autoria dos Dispositivos.....	69
Tabela 4.2: Participação do Poder Executivo nos Processos Legislativos.....	72
Tabela 4.3: Processos Legislativos do Poder Executivo por Espécie Normativa.....	74
Tabela 4.4: Dispositivos de autoria exclusiva do Poder Executivo por Espécie Normativa.....	75
Tabela 4.5: Participação dos Ministérios na autoria exclusiva de dispositivos durante o governo FHC.....	77
Tabela 4.6: Participação dos Ministérios na autoria exclusiva de dispositivos durante o governo Lula.....	78
Tabela 4.7: Configuração partidária dos processos legislativos para além do núcleo formado pela PR/VPR/MF no Governo Lula.....	80
Tabela 4.8: Dispositivos de autoria exclusiva do Poder Legislativo por Espécie Normativa.....	82
Tabela 4.9: Configuração Partidária da Participação do Poder Legislativo na autoria exclusiva de dispositivos.....	85
Tabela 4.10: Dispositivos criados com participação da oposição no Governo Lula por Lei.....	86
Tabela 4.11: Condição de Participação dos Parlamentares.....	89
Tabela 4.12: Instrumentos de participação do Poder Legislativo.....	90
Tabela 4.13: Correspondência partidária.....	93
Tabela 4.14: Impacto dos dispositivos.....	98
Tabela 4.15: Impacto dos dispositivos de autoria exclusiva dos Poderes.....	100
Tabela 4.16: Impacto dos dispositivos sobre os principais beneficiados no Governo FHC.....	102
Tabela 4.17: Impacto dos dispositivos sobre os principais beneficiados no Governo Lula.....	103

Lista de Gráficos

Gráfico 2.1: Carga Tributária da União – Total e Contribuições Seleccionadas.....	46
Gráfico 2.2: Estimativa de Renúncia de Receita para o PIS, a COFINS e a CSLL por ano.....	50
Gráfico 2.3: Representatividade da Renúncia de Receita Estimada do PIS, da COFINS e da CSLL sobre a Renúncia Total da União por ano.....	50
Gráfico 2.4: Representatividade da Renúncia de Receita Estimada do PIS, da COFINS e da CSLL por ano sobre suas respectivas arrecadações.....	51
Gráfico 2.5: Participação das contribuições seleccionadas sobre o total de receita da União em cada ano, a preços correntes.....	52
Gráfico 4.1: Evolução da criação de dispositivos que regulam a concessão de benefícios tributários (1995-2010).....	63
Gráfico 4.2: Autoria de dispositivos por ano (1995-2010).....	70

Lista de Quadros

Quadro 2.1: Tipologia de Wilson sobre os Efeitos das Políticas Públicas.....	44
Quadro 3.1: Classificação da Autoria dos Dispositivos.....	57
Quadro 3.2: Tipos de Benefícios Tributários.....	61
Quadro 4.1: Composição Partidária da Medida Provisória 1.526/96 – Governo FHC.....	79

“Perhaps the most common way to keep the costs of a program relatively invisible is to use the tax code rather than the budget for delivering benefits. Most changes in the tax code are written in technical language and are relatively obscure to all except those who will use them, whereas all direct subsidies are listed prominently in the federal budget. Perhaps that is why tax deductions and tax credits have been the favorite devices for delivering benefits to corporations and wealthy groups in society” (Arnold, 1990:113).

Desde a redemocratização brasileira, a política de benefícios tributários é cada vez mais utilizada pelo governo federal enquanto mecanismo de incentivo a setores e atividades econômicas do país (Mancuso e col., 2010). Como na descrição de Arnold (1990) sobre uma das estratégias que lideranças políticas utilizam para encontrar apoio às suas propostas, representantes brasileiros encontram no arcabouço técnico que envolve o direito tributário nacional a oportunidade de ocultar custos e potenciais beneficiários de reduções tributárias aprovadas através do processo legislativo. Considerando que a política de incentivos fiscais interessa a setores econômicos que almejam a redução da carga tributária e pode resultar em benefícios aos políticos brasileiros, seria possível afirmar que é por meio da atuação individual dos representantes do país que são formulados benefícios a grupos específicos?

Nesta dissertação nosso objetivo principal é averiguar ao longo dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) como se comportaram os atores envolvidos no processo de formulação da política de benefícios tributários e quais os potenciais impactos do conteúdo das leis aprovadas sobre a sociedade brasileira. Para tanto, analisamos a formulação de todos os benefícios concedidos em relação a três tributos: a Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e a Contribuição Sobre o Lucro Líquido (CSLL).

A literatura que analisa a finalidade política da alocação de recursos públicos federais tem se dedicado ao estudo dos gastos diretos do governo a partir, basicamente, de duas vertentes que analisam a relação entre os Poderes Executivo-Legislativo e o comportamento político como variável dependente do sistema eleitoral.

A primeira argumenta que a governabilidade brasileira está submetida a um jogo de barganha entre os Poderes, no qual o Poder Executivo precisaria ceder aos interesses

individuais dos parlamentares para obter a maioria no Congresso Nacional e aprovar suas políticas. Em função desse poder institucional de veto ao Executivo e estimulada pelos incentivos individuais supostamente gerados pelas regras que regem o sistema eleitoral brasileiro, esta vertente ainda argumenta que os membros do Poder Legislativo teriam liberdade para produzir leis que beneficiassem diretamente suas bases eleitorais (Ames, 1995a, 1995b, 2001; Mainwaring, 1991, 1999; Pereira e Mueller, 2000, 2002).

Por sua vez, a segunda vertente demonstra que não há diretamente um jogo de barganha entre os Poderes. Uma vez que no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro (Abranches, 1988) o Poder Executivo é formado com o objetivo de se obter a maioria no Legislativo, a disputa política se concentra na relação situação-oposição (Figueiredo e Limongi, 1998, 1999, 2002, 2005, 2010). Além disso, esta vertente constata que as regras institucionais que regulam o processo legislativo favorecem o Poder Executivo e o controle partidário sobre o comportamento dos parlamentares no Congresso Nacional, de modo a criar obstáculos ao provável comportamento individualista de deputados e senadores (Figueiredo e Limongi, 1998, 1999, 2002, 2005, 2010).

As duas vertentes acima concentram suas análises sobre o gasto direto do governo federal com intuito de averiguar sua finalidade política e a capacidade dos atores envolvidos de influenciarem a sua alocação. Além disso, sua análise é dedicada à comprovação ou anulação de uma provável relação direta existente entre parlamentares e eleitores. Visando contribuir com a ampliação desta literatura, consideramos conveniente analisar outro tipo de gasto, o gasto indireto do governo federal, que é realizado através da política de benefícios tributários.

Independente de a política de benefícios tributários produzir benefícios concentrados e custos difusos no curto prazo (Wilson, 1973) com forte propensão a atender os anseios eleitorais dos representantes políticos, em acordo com a abordagem conferida por Figueiredo e Limongi (2002, 2005) a hipótese central desta dissertação de mestrado é a de que a formulação desta política está submetida à agenda da coalizão governista e, devido ao padrão de concentração de poderes no interior do processo legislativo, não é possível atribuir sua formulação a anseios individuais dos parlamentares. Além disso, defendemos que o impacto do conteúdo das políticas de benefícios tributários referentes às contribuições analisadas não permite constatar um comportamento de tipo paroquial por parte da coalizão governista, uma vez que é ampla a gama de setores e atividades econômicas beneficiadas.

Para comprovar nossa hipótese, nos valem de técnicas qualitativas e quantitativas de análise de conteúdo legislativo. Com ênfase qualitativa, neste trabalho

adotamos os dispositivos legais que concedem e delimitam o acesso aos benefícios tributários como principal unidade de análise. Para tanto, (i) analisamos ano a ano as medidas provisórias editadas pelo Poder Executivo e as leis ordinárias e complementares aprovadas pelo Congresso Nacional com o intuito de selecionar dispositivos que concedem e delimitam os benefícios tributários aprovados. Em seguida, (ii) analisamos a tramitação dos seus projetos de lei e, para cada dispositivo selecionado, (iii) identificamos o Poder, o Partido e o proponente responsável por sua autoria. Além disso, (iv) verificamos o impacto de cada dispositivo sobre a sociedade, com base em critérios de generalidade e territorialidade definidos por Ricci (2002). Por fim, (v) averiguamos quais são os potenciais grupos de interesse beneficiados.

Esta pesquisa tem dois propósitos fundamentais. Em primeiro lugar, contribuir com a literatura da ciência política brasileira que analisa a conexão eleitoral, o papel dos Poderes Executivo e Legislativo na formulação de políticas públicas e o impacto de sua produção legislativa. Em segundo lugar, adotando a classificação elaborada por Wilson (1973), consideramos importante para a sociedade brasileira uma análise sobre políticas que geram custos difusos e benefícios concentrados. Acreditamos que a análise da concessão de benefícios tributários referentes às contribuições sociais selecionadas pode cooperar para uma melhor compreensão das ações do Estado brasileiro e dar à sociedade informações relevantes sobre os gastos indiretos do governo federal. Para dar um exemplo da importância desse tema, no momento em que a última versão dessa dissertação estava sendo preparada, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) divulgou comunicado propondo um amplo debate sobre a eficiência e eficácia das desonerações tributárias. Entre outras conclusões, o estudo aponta para o fato de que em 2011 os gastos tributários devem somar 3,5% do Produto Interno Bruto (PIB)¹.

No primeiro capítulo desta dissertação, apresentamos a fundamentação teórica desta pesquisa, baseando-a especificamente na literatura que analisa a conexão eleitoral com destaque para a importância dos grupos de interesse nesse debate.

No segundo, fundamentamos conceitualmente os benefícios tributários referentes às contribuições sociais no Brasil e expomos um breve histórico da implementação desta política, destacando a relevância do volume de recursos renunciado.

¹ O estudo publicado em 18 de outubro de 2011 pode ser encontrado no endereço http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10967&catid=10&Itemid=9, acessado em 18 de outubro de 2011.

Dedicamos o terceiro capítulo aos aspectos metodológicos da pesquisa. Exploramos a natureza de nosso objeto e, através de critérios qualitativos, definimos com precisão nossa unidade de análise.

O quarto capítulo é dedicado à análise empírica dos dados. Nosso argumento se desdobra em seis etapas. Primeiro, expomos que a alternância de partidos no Executivo Federal é responsável pelo aumento da concessão de benefícios tributários referentes às contribuições selecionadas. Em segundo lugar, apresentamos que esta mudança também afeta o padrão e o volume de participação dos atores no processo decisório. Em seguida, mostramos que independente da alternância de governo e de mudanças no volume de atuação dos atores, a concessão de benefícios tributários esteve submetida à agenda governista em função da centralização da atividade legislativa no Congresso Nacional. Em quarto, analisamos a correspondência partidária da política ao longo do processo legislativo para averiguar se este aspecto tem relevância sobre o volume de dispositivos criados pelo Legislativo federal. Em quinto, averiguamos a complementaridade das propostas dos atores responsáveis pela formulação da política de modo que seja possível identificar se, com base nos grupos beneficiados, há o compartilhamento de preferências durante a formulação da política. Em sexto, nos valem da proposta classificatória de Ricci (2002:110) e averiguamos o impacto dos dispositivos legais que concedem e regulam os benefícios tributários com base em critérios de generalidade e territorialidade. Além disso, nesta etapa também verificamos o impacto dos dispositivos sobre os potenciais grupos beneficiados.

Por fim, apresentamos breves considerações.

A literatura que analisa a concessão de benefícios tributários no Brasil destaca que essa política existe desde os tempos mais remotos, podendo ser verificada enquanto o país ainda era colônia portuguesa (Maciel, 2009). Naquela época, a coroa portuguesa oferecia incentivos fiscais para a construção de novos engenhos visando à produção de açúcar. Contudo, foi a partir da segunda metade do século XX, com o início de políticas desenvolvimentistas e a reforma tributária de 1965, que esta prática passou a receber maior atenção dos governantes e analistas brasileiros como instrumento de incentivo econômico e mecanismo para o desenvolvimento.

Muitas são as justificativas utilizadas pelos governantes para a implementação desse tipo de política (Mancuso e col., 2008, 2010; Maciel, 2009; Almeida, 2001; Swift e Cavalcanti, 2003). Entre tantas, ao menos sete se destacam na literatura: (i) podem ser utilizadas para incentivar o desenvolvimento de setores estratégicos da economia; (ii) servem como mecanismo de desenvolvimento econômico regional; (iii) são instrumento para a redução de desigualdades sociais; (iv) estimulam a produção de pequenos produtores; (v) beneficiam o gasto público através da concessão de benefícios a produtos que interessam às compras públicas; (vi) estimulam a cultura; (vii) são mecanismos de estímulo econômico em tempos de crise.

Apesar de todos esses pretextos, pouco se sabe sobre a real eficiência, efetividade e eficácia da concessão de benefícios tributários no Brasil. Além da falta de controle sobre sua implementação, já constatada para o caso brasileiro (Mancuso e col. 2008, 2010; Mancuso e Moreira, 2010; Maciel, 2010), a literatura também apresenta muitas críticas quanto ao seu uso (Swift e Cavalcanti, 2003; Mancuso e col. 2008, 2010). Entre as principais críticas, temos: (i) a interferência estatal no mercado causaria distorções em seu livre funcionamento; (ii) os setores beneficiados poderiam não alterar seu comportamento, resultando assim num desperdício de recursos; (iii) sua concessão indiscriminada e constante aumenta a complexidade da legislação tributária, dando origem a um “manicômio jurídico tributário”, conforme expressão cunhada pelo jurista Alfredo Augusto Becker; (iv) a falta de controle preciso sobre a implementação da política reduz a transparência sobre o uso dos recursos não arrecadados; (v) os benefícios concentrados em setores econômicos relativamente fortes e os custos difusos sobre toda a sociedade aumentam a regressividade do sistema tributário nacional; (vi) a concessão de benefícios tributários é totalmente dependente da trajetória, estabelecendo

custos políticos altíssimos para autoridades estabelecerem seu fim; por fim, (vii) a concessão de benefícios tributários faria parte do *quid pro quo* existente entre representantes eleitos e grupos de interesse que se beneficiariam da renúncia de receitas (Graetz, 2007; Dever Jr., 2008, Mancuso e col., 2010:235).

Sem qualquer intuito de defender ou atacar a concessão de benefícios tributários enquanto opção política para os desafios do país, a questão que colocamos é sobre a concessão de benefícios tributários no Brasil estar ou não exclusivamente atrelada a vínculos que distorcem o sistema tributário nacional com o intuito de sustentar o *quid pro quo* entre políticos e setores econômicos específicos. Nosso objetivo não é comprovar ou refutar a existência de vínculos entre autoridades representativas e grupos de interesse, pois consideramos que este tipo de relação compõe a natureza de regimes democráticos modernos. Vamos analisar o processo decisório da política em questão e verificar como se deu a oferta de benefícios tributários diante das regras do processo legislativo brasileiro. Almejamos levantar evidências de que a concessão de benefícios tributários no país não está intrinsecamente submetida à perspectiva do *quid pro quo* entre políticos e grupos de interesse, já que outras variáveis influenciam o comportamento dos representantes e a aquisição de benefícios por parte de setores e atividades da economia nacional. Temos o objetivo de contribuir com a literatura que analisa a dinâmica comportamental dos representantes brasileiros.

1.1 Grupos de Interesse, Comportamento Político e Conteúdo Legislativo

A literatura que busca explicar a concessão de benefícios por parte dos representantes políticos em regimes democráticos modernos se divide em muitas vertentes. Para os fins deste trabalho, vamos dar maior atenção às explicações referentes à distribuição (oferta) de benefícios em favor de interesses organizados em âmbito nacional ou local, definidos como:

economic groups, such as specific occupations, industries, professions, income classes (...) or noneconomic segments of society, wheter defined along demographic lines, such as race, gender, age, or ethnicity; by common interests, such as hunting, bird watching, opera, or Sky diving; or by common condition such as suffering from blindness, alcoholism, or cancer (Arnold, 1990:26).

A seguir, vamos introduzir o debate sobre a conexão eleitoral de Mayhew (1974) e a tese do voto pessoal desenvolvida por Cain e col. (1987), para em seguida apresentar

as variáveis explicativas que a literatura tem utilizado para justificar a concessão de benefícios a interesses organizados. A este respeito, primeiro, apresentamos as razões pelas quais a conexão eleitoral deve ser pensada em função da existência de grupos de interesse, destacando como variáveis independentes a capacidade de mobilização dos grupos, a assimetria de informação presente na sociedade como um todo (Olson, 1999; Lohmann, 1998, 2003; Lohmann e Weiss, 2002) e o financiamento de campanha previsto por muitos sistemas eleitorais (Grossmann e Helpman, 1996; Baron, 1994). Em seguida, embasamos nossa análise em explicações cujo principal argumento é o de que o conteúdo das leis não é exclusivamente dependente das regras eleitorais em jogo e pode ser atribuído a uma gama de outros vínculos transversais à atividade legislativa. Daremos destaque para o impacto das regras que regem os processos decisórios e ênfase sobre o contexto nos quais as decisões são tomadas (Arnold, 1990). Por fim, veremos como a literatura nacional aborda o gasto direto do governo federal através da elaboração do orçamento brasileiro.

Mais do que hierarquizar as diferentes abordagens explicativas referentes ao comportamento político, vamos elencá-las de modo que se tenha conhecimento da amplitude de variáveis que podem explicar a tomada de decisões políticas em prol de grupos de interesse.

Conexão Eleitoral, a Tese do Voto Pessoal e Conteúdo Legislativo

Na vertente da conexão eleitoral vinculada à tese do voto pessoal, as regras eleitorais determinariam o comportamento legislativo do representante individual (Downs, 1999; Mayhew, 1974). Nesse “*two-arena model*” (Mayhew, 1974), “a atuação dos partidos políticos na arena legislativa seria, assim, basicamente, uma consequência funcional da necessidade de se vencer eleições” (Pereira e Muller, 2003:736). Assumindo que a arena decisória está à mercê de incentivos proporcionados pelo sistema eleitoral, diante de regras eleitorais que favorecessem a relação direta entre político e eleitor, políticos sensatos não perderiam a oportunidade de maximizar a distribuição de benefícios particulares a seus redutos eleitorais com o objetivo de obter os créditos por concessões realizadas (*credit claiming*) (Mayhew, 1974:54) e aumentar as chances de sua manutenção no poder. Em tal formatação institucional a relação entre Estado e Sociedade perderia a mediação partidária, cujo papel seria reduzido ao de simples cabide de interesses particulares.

A distribuição de benefícios por meio da atividade legislativa é uma das práticas que o *credit claiming* compreende e pode ser denominada como particularismo legislativo (*pork barrel* ou políticas paroquiais)². O particularismo legislativo recebe os moldes de políticas distributivas, mas assume a possibilidade de que os benefícios proporcionados pelo legislador apresentem diferentes graus de impacto sobre a sociedade (Ricci, 2006:9). Tais benefícios poderiam, portanto, ser destinados a um indivíduo, a um grupo ou interessar a uma determinada região geográfica. No entanto, a literatura destaca que a concessão de benefícios se faz de forma individual e tem impacto territorialmente delimitado (Crisp e col., 2004; Crisp e Ingall, 2002; Ames, 1995a; 1995b; 2001), pois os políticos eleitos, principalmente os parlamentares, beneficiariam diretamente seus redutos eleitorais.

Independente da amplitude dos benefícios gerados, pela lógica da literatura da conexão eleitoral, o fato é que quanto mais incentivos pessoais o sistema eleitoral proporcionar, mais os políticos canalizam, de forma individual, benefícios a seu eleitorado. Podemos, portanto, estimar que do ponto de vista desta literatura, no caso de sistemas eleitorais que privilegiam o voto partidário em detrimento do voto pessoal, a atividade legislativa produziria políticas amplas e programáticas em detrimento de benefícios concentrados. Entretanto, “na obsessão por chegar a definir concretamente um modo para distinguir entre variações de voto pessoal, acaba-se por reforçar a ideia de que tudo que orienta na direção do voto partidário elimina os efeitos negativos e perversos da lógica ligada ao paroquialismo legislativo. Alimenta-se o mito de que uma visão partidária do voto leva a performances políticas melhores” (Ricci, 2006:15).

Conhecendo os principais aspectos da conexão eleitoral vinculada à tese do voto pessoal, podemos agora ver por quais razões seria conveniente considerar a conexão eleitoral mediada por grupos de interesse.

Conexão Eleitoral, Grupos de Interesse e Conteúdo Legislativo

Análises que buscam explicar o comportamento legislativo em função de incentivos eleitorais devem atentar para as nuances provocadas por outros atores presentes na relação representante-representado. Nas palavras de Ricci (2006:34): “a essência do argumento é que não importa como se configura a lógica do voto (pessoal ou partidário), mas é imperativo saber quais os atores que entram em campo na

² Outro tipo de prática contemplada pela atividade de *credit claiming* é conhecida como *constituency service* e trata-se de atividades como discursos, inaugurações, comícios etc. (Ricci, 2006:15).

dinâmica da conexão eleitoral”. Sendo assim, três seriam as principais razões para a inserção de grupos de interesse nas análises que buscam explicar o comportamento político dos representantes: sua capacidade de organização, a assimetria de informação presente na sociedade como um todo e o financiamento de campanhas.

Em *A Lógica da Ação Coletiva* (1999), Mancur Olson destaca que qualquer ação coletiva incorre no problema do carona (*free-rider problem*), que consiste na hipótese de indivíduos não assumirem os custos de uma determinada ação e aguardarem pelos benefícios de um empreendimento através dos custos assumidos por outros. Por isso, grupos pequenos (em número de membros) têm maior facilidade em superar este problema e de se organizar de forma eficiente para pressionar autoridades políticas com relação a seus interesses. Do outro lado, grupos grandes têm dificuldades em superar o problema do carona, obtendo sucesso em raros casos no quais algum empreendedor político assume os custos de mobilização para a promoção de benefícios seletivos.

Assim, em termos hipotéticos, o mero fato de a população como um todo almejar que as decisões políticas sejam tomadas para o benefício de todos, não é suficiente para garantir seu engajamento numa ação política coletiva de pressão sobre os representantes eleitos, uma vez que cada indivíduo será motivado a “pegar a carona” nos custos assumidos pelos outros (Grossmann e Helpman, 1996). Por isso, grupos de interesse, em menor número, têm maior capacidade de organização e superação do problema do carona para pressionar os representantes em processos decisórios. A esse respeito, Olson (1999), por exemplo, destaca que as distorções encontradas no sistema tributário norte-americano estão diretamente relacionadas à ação de grupos de interesse que buscam reduzir o peso dos impostos sobre as atividades econômicas que desenvolvem, pois políticos pressionados tendem a beneficiar os grupos interessados com o objetivo de aumentarem sua competitividade em eleições futuras através de seu apoio.

Sem desconsiderar a tese desenvolvida por Olson, Susanne Lohmann argumenta que o “Olson’s free-rider problem is not (...) a sufficient explanation for inefficient redistribution favoring a minority. After all, if the majority of voters understood that they are paying the bill for special interest handouts, they would surely punish their political leaders by voting them out of office. For Olson’s logic to work, it seems voters must be stupid or ill informed” (2003:303). Para a autora, não é apenas a maior capacidade de organização que possibilita aos grupos de interesse ganhos políticos em relação à população em geral, o que favorece a atuação política de representantes em favor de grupos de interesse é o impacto político da assimetria de informação existente

entre pequenos grupos e a população como um todo. Seu argumento principal é o de que a recorrente tomada de decisões em favor de grupos de interesse constatada em democracias modernas não se explica somente em função da existência de interesses organizados, mas sim pelos incentivos gerados pela competição eleitoral num sistema de eleições regulares.

Como Downs (1999) apresenta, a lógica de funcionamento das democracias representativas impõe limites à ampla informação. Cada eleitor pode ser considerado um interesse organizado em algumas áreas. No entanto, em relação à grande maioria dos temas sobre os quais a atividade política se debruça, o eleitorado tem apenas uma vaga ideia do impacto gerado pelas decisões que são constantemente tomadas. Assim, somente em relação às dimensões sociais nas quais o eleitor é especializado que é possível a ele auferir o que os políticos têm feito contra ou a seu favor. Deste modo, “a well-informed voter responds more sensitively, in terms of holding the government responsible, to a government-induced change in her welfare than does an ill-informed voter” (Lohmann, 2003:308).

Como o impacto de decisões depende da especialidade de cada eleitor nos diferentes temas que pautam a atividade política, políticos sensatos prevem a futura avaliação do eleitorado e optam por beneficiar setores bem informados, mesmo que o público em geral seja prejudicado. Desta maneira, tomadores de decisão melhoram sua avaliação perante grupos atentos à sua atividade sem piorá-la com relação ao público em geral. “Only in the special (and empirically rather implausible) case where all voters are equally well informed on all dimensions of public policy does the policy-maker refrain from inefficient redistributive policies” (Lohmann, 2003:311).

Como exemplo, sem negar a hipótese de que interesses organizados possam obter sucesso através da pressão política que fazem a seu favor em processos decisórios, Lohmann e Weiss (2002) analisam distorções no sistema tributário americano e apresentam a competição eleitoral como variável explicativa das decisões em favor de grupos de interesse, mesmo quando o benefício gerado ao grupo específico é inferior a seu custo para toda a sociedade. No caso específico do sistema tributário, as autoras mostram que o que diferencia interesses especiais do público em geral é justamente a assimetria de informação existente entre eles, de modo que os políticos busquem reduzir tributos que sejam perceptivos a grupos de interesse, mesmo que isto resulte no aumento da carga tributária para o público em geral.

Lohmann (1998, 2003) assume que o favorecimento de interesses especiais compõe o funcionamento dos sistemas democráticos modernos e que, mesmo em

detrimento da maioria, no longo prazo tal dinâmica seria benéfica à população como um todo. Seu argumento é o de que apesar de mal informados, eleitores não são estúpidos ou passivos, tendo cada um a possibilidade de interpretar em que situação se encontra sua própria vida. Assim, eleições regulares permitem ao público em geral selecionar políticos de melhor qualidade, ou seja, aqueles que em suas decisões buscam reduzir os custos que a maioria assumiria ao beneficiar grupos específicos no curto prazo. “The inefficiencies created by the policy bias are offset by a positively valued selection bias: Incumbents of above-average quality are more likely to survive voter scrutiny than are low-quality types” (Lohmann, 1998).

Outra variável que advém da arena eleitoral não é necessariamente o voto proporcionado pelos benefícios concedidos a grupos organizados e bem informados sobre a atividade política, mas sim os recursos que grupos beneficiados podem ofertar para promover candidatos de seu interesse. Entre a variedade de recursos que podem ser disponibilizados por grupos de interesse (infraestrutura, publicidade, apoio político etc.), destaca-se a doação para campanhas eleitorais.

Muitos estudos destacam a relevância do financiamento de campanhas sobre o sucesso eleitoral dos políticos. Do ponto de vista do candidato que pretende perpetuar sua carreira política, é racional o estabelecimento de vínculos com grupos que já financiaram sua campanha ou apresentam potencial para tal. Talvez a principal constatação sobre a importância do financiamento de campanha para o candidato é a correlação positiva entre volume de recursos e sucesso eleitoral.

Se do ponto de vista do candidato há muitos incentivos para a procura por recursos, do ponto de vista dos grupos de interesse uma série de estudos buscam provar empiricamente a influência do financiamento de campanha sobre a ação dos políticos e os resultados das políticas públicas (Potters & Sloof, 1996; Smith, 1995). A literatura destaca que a oferta de recursos por parte de grupos de interesse pode se dar basicamente por três razões (Mancuso, 2010). A primeira seria por “motivação cívica”, na qual grupos organizados se veem no dever de cooperar com o regime democrático (Mancuso, 2010:2). A segunda por “intimidação”, em que, temendo a coerção de candidatos com grandes chances de eleição, os grupos de interesse preferem mostrar apoio e cooperam com suas campanhas (Mancuso, 2010:2; Speck e Pfeiffer, 2007:15). Já a terceira, vinculada aos propósitos deste trabalho, se refere ao interesse de grupos em promover suas demandas, alterar as plataformas eleitorais dos candidatos e, assim, incluir seus interesses num futuro mandato (Grossman e Helpman, 1996).

Grossman e Helpman analisam esta terceira razão e demonstram que, conforme trabalhos empíricos apresentam, “special interests do often try to use their campaign gifts to influence politicians positions” (1996:266). Sendo o acesso a postos do Estado estratégico para que grupos sociais possam influenciar o processo de produção e implementação de políticas públicas, o financiamento de campanha pode ser considerado um dos meios mais eficazes para o estabelecimento de vínculos relacionais com os candidatos eleitos. Ademais, em acordo com as conclusões de Baron (1994), a atuação de grupos de interesse durante o pleito tem grande impacto sobre o resultado das eleições.

Como as plataformas eleitorais dos candidatos são recheadas de políticas sobre as quais os partidos e os candidatos não têm preferência clara e objetiva, é justamente sobre os temas nos quais as plataformas não estão estruturadas que é viável aos grupos interessados fazerem valer suas demandas e estimularem decisões futuras a seu favor (Grossman e Helpman, 1996). Como entre si os eleitores apresentam diferentes níveis de informação a respeito das propostas dos candidatos, o jogo político promovido pela interferência dos grupos sobre as plataformas políticas não é percebido por eleitores mal informados e, portanto, torna-se vantajoso para os candidatos atenderem às plataformas dos grupos para garantir a doação de recursos que contribuam para a conquista de eleitores indecisos que estariam à mercê da retórica eleitoral.

Nas palavras de Grossman e Helpman, temos:

a two-stage game. In the first stage, the interest groups strategically design their contribution schedules to maximize their expected welfare net of political pay-outs. In the second stage, the parties choose platforms to maximize their representation in the legislature. In the voting booth, an informed voter casts her ballot for the party whose candidates and platform she prefers. In contrast, an uninformed (or, perhaps, impressionable) voter may respond to campaign rhetoric. The difference in policies and spending levels determines the election outcome, which in turn decides the probability that each party's platform will be implemented (1996:283).

Deste modo, é interessante para os candidatos direcionarem suas plataformas ao interesse de grupos específicos com o objetivo de angariar recursos que aumentem sua competitividade no processo eleitoral. Do mesmo modo, depois de vencida a eleição, convém aos representantes retribuir o apoio dado pelos grupos através de decisões que os beneficiem, visando justamente às próximas eleições³.

³ Susanne Lohmann critica a abordagem que considera o financiamento de campanha como principal fator explicativo da concessão de benefícios a grupos de interesses. Segundo a autora, esta abordagem é construída com base “on voter illusion. If voters understood the campaign contribution game that is being played at their expense, they would

Apesar do volume de estudos, a evidência empírica sobre a real influência dos doadores nas ações dos políticos é por vezes falha e recheada de fragilidades metodológicas. Potters e Sloof (1996) sugerem, entre outras explicações, que a influência de um grupo sobre uma única política pode não significar o sucesso desse grupo perante todas as políticas de seu interesse e, além disso, que o financiamento de campanha e as decisões políticas são variáveis endógenas do jogo político e não necessariamente causais.

Mesmo sem resultados claros, há evidências de que contribuições de campanha afetam o comportamento dos políticos. Sobre o caso dos Deputados Federais brasileiros, por exemplo, Samuels (2002) aponta que é mais fácil e tangível aos políticos retribuir aos financiadores de suas campanhas com o objetivo de garantir financiamento futuro do que realizar políticas paroquialistas a sua base eleitoral e reivindicar créditos políticos futuros. Segundo Potters e Sloof (1996), algumas das variações no efeito das contribuições sobre as decisões dos políticos podem estar relacionadas às diferentes estratégias de contribuição adotadas pelos diferentes grupos de interesse. Diferenças nas estratégias de financiamento podem ajudar a explicar os diversos resultados obtidos com relação ao impacto dos recursos doados.

Vemos, portanto, que independente das razões pelas quais consideramos que a conexão eleitoral seja dada em função de grupos de interesse e não necessariamente em função do eleitorado atomizado, está presente a hipótese de que a presença dos grupos de interesse tem impacto sobre o resultado de processos decisórios. Se é razoável pensar a concessão de benefícios em função da presença de grupos de interesse, seja por sua capacidade de organização, seja pela assimetria de informação existente na sociedade como um todo, seja por causa dos recursos financeiros que podem disponibilizar às campanhas eleitorais, outra questão que merece ser enunciada neste trabalho é: admitindo a relevância dos grupos de interesse, qual seria o impacto de sua atuação sobre o conteúdo legislativo? (Ricci, 2006).

No que se refere ao resultado da atividade legislativa, duas perspectivas sobre a inclusão dos grupos de interesse na conexão eleitoral poderiam ser encontradas. Por um lado, poderíamos manter os fundamentos teóricos da relação direta entre políticos e eleitores, cujo resultado seria a produção de políticas paroquiais visando o benefício de

understand that candidates who are lavishly endowed with campaign contributions must be doling out special interest pork, and they would punish those candidates by denying them their vote. In competitive elections, all candidates are loaded with special interest contributions, in which case voters have no place to go but to abstain in quiet frustration”(2003:303).

grupos de interesse localizados em regiões delimitadas (Dixit e Londregan, 1996). Por outro, podemos atrelar a atividade parlamentar à pressão exercida pelos grupos de interesse de forma mais ampla. Considerando os grupos enquanto entidades de âmbito nacional, o resultado da atividade legislativa não seria territorialmente localizado, mas de tipo “distributivo amplo”, sendo a política pública concentrada em relação ao número de indivíduos beneficiados e não a uma região específica (Alesina e Perotti, 1994; Milesi-Ferretti e col., 2002; Ricci, 2006).

A constatação de que os efeitos das políticas podem ser dependentes da presença dos grupos permite dizer que o conteúdo das leis aprovadas pode reproduzir mais a organização da estrutura social de determinado país do que necessariamente os incentivos pessoais gerados pelas regras do sistema eleitoral adotado. Para avançar em nossa análise queremos agora apresentar outras variáveis que a literatura utiliza para explicar o conteúdo legislativo: o impacto das regras que regem os processos decisórios e a ênfase que deve ser dada ao contexto nos quais as decisões são tomadas (Arnold, 1990).

Arena Legislativa, Contexto, Comportamento Político e Conteúdo Legislativo

Como uma crítica à literatura vista até agora, estudos passaram a apresentar que independente dos incentivos gerados pelo sistema eleitoral, a atividade legislativa se submete também às regras procedimentais das instituições que regulam o processo decisório e ao contexto no qual as decisões são tomadas, de modo que o particularismo legislativo se dê, na verdade, em função dos procedimentos adotados e da análise estratégica que os representantes políticos fazem dos contextos nos quais estão inseridos.

Conhecida como “one-arena model” (Bowler, 2000), esta literatura busca explicar o comportamento político em função da arena decisória. Regras procedimentais, tais como a exclusividade de iniciativa legislativa, mecanismos de urgência que limitam o debate em plenário, a escolha do tipo de votação final sobre a matéria etc. concentram as decisões em postos-chave do processo legislativo, tendem a reduzir interesses particularistas dos representantes e fortalecem as lideranças partidárias (Cox, 1987). De acordo com esta perspectiva,

os partidos políticos resolveriam problemas de ação coletiva dentro do Legislativo tanto ao oferecer uma estrutura institucional para a escolha de políticas como ao garantir comportamentos cooperativos dos deputados. Um dos desdobramentos dessa abordagem partidária (...) é

que eventuais alterações ou reformas na arena eleitoral terão pouco ou nenhum impacto no papel dos partidos no Legislativo, principalmente porque os incentivos para se manter partidos coesos e disciplinados estariam concentrados não na arena eleitoral, mas sim na arena legislativa (Pereira e Muller, 2003:737).

Se regras procedimentais podem favorecer o controle do processo legislativo concentrando poderes sobre postos ocupados por lideranças partidárias, convém perguntar se tais regras não modificariam o conteúdo legislativo aprovado uma vez que há a possibilidade de controlar anseios individualistas estimulados pelas regras eleitorais (Shepsle e Weingast, 1984:71). Para esta literatura, a resposta é sim (Doring, 2001; Ricci, 2006). Como Ricci (2006:47) destaca, trabalhos apontam “para um conjunto de fatores que valorizam (ou minimizam) o papel dos deputados durante o processo decisório” (Doring e Hallemberg, 2004), de modo que a concentração dos poderes permite um controle maior sobre a produção legislativa (Doring, 1995; 2001). Ademais, “procedural strategies are used to manipulate the circumstances under which legislator are forced to take public positions” (Arnold, 1990:99).

Assim, se as regras do processo legislativo podem permitir o controle das lideranças partidárias sobre suas bases, mais do que refutar a participação parlamentar ou submetê-la a seus anseios, o governo tem nas mãos mecanismos de negociação que permitem definir em que medida deputados e senadores podem interferir na produção legislativa, seja tendo a iniciativa de agenda, seja alterando ou complementando o que é encaminhado à sua apreciação.

Um processo decisório desse tipo tem, portanto, forte impacto sobre o conteúdo legislativo que será aprovado. Diversos estudos demonstram como o controle sobre o processo decisório orçamentário permite garantir decisões mais eficientes em termos de disciplina fiscal (Hallerber e Von Hagen, 1997; Von Hagen e col., 2001; Alesina e col. 1999). Assim, é possível reduzir o número de projetos de lei de baixa relevância (Doring, 1995), em particular aqueles que seriam utilizados para a concessão de benefícios territorialmente localizados. Além disso, Susanne Lohmann, por mais que dedique o viés decisório a favor de grupos de interesse à capacidade de organização desses grupos e à assimetria de informação entre eles e a sociedade como um todo, ao desenvolver sua teoria não deixa de apontar que “this is not to say that idiosyncratic political processes and institutions do not make a difference for special interest politics - they may well strengthen or weaken the power of special interests or explain the precise pattern of redistributive flows” (2003:304).

James Wilson (1973:337) também é enfático ao apontar que a estrutura institucional, sua distribuição de poderes, bem como a representatividade de diferentes partidos contribui para a formatação do jogo político. Segundo o autor, interesses organizados são mais poderosos e conseguem influenciar mais o processo decisório em estruturas institucionais nas quais a autoridade política é fraca ou fragmentada. Em situações em que a autoridade política é bastante centralizada, interesses organizados não têm muito a fazer se não tentar influenciar tal autoridade ou entrar na coalizão que lhe dá apoio. O autor apresenta que em legislaturas nas quais o partido dominante possui uma coalizão altamente coesa, o *lobby* de interesses organizados tende a ser relativamente fraco. Nesta situação, os esforços do *lobby* tendem a se direcionar sobre as lideranças partidárias da coalizão. Por outro lado, se o partido governista e sua coalizão não apresentam coesão, o *lobby* é direcionado a legisladores individuais, especialmente aos presidentes de comissões e subcomissões. Ademais, em sistemas políticos onde o poder é fragmentado, autoridades individuais estão mais livres para escolher quais grupos de interesse beneficiar, mas o fato de grupos organizados serem mais ativos em instituições políticas onde o poder é difuso não é o mesmo que dizer que eles serão efetivos.

Assim, em contraposição à vertente que atribui o conteúdo legislativo como mero resultado dos incentivos gerados pela arena eleitoral, a questão que podemos fazer é a seguinte: Se é do interesse dos representantes sua manutenção no poder em sistemas políticos com eleições regulares, como seria possível aos governos controlar os anseios de sua base parlamentar para não colocar em risco a governabilidade, uma vez que esta estaria estimulada a se comportar de maneira individualista beneficiando grupos de seu interesse?

Douglas Arnold (1990) nos apresenta que as lideranças partidárias têm ao menos três estratégias para organizar suas bases de modo a antecipar os anseios eleitorais dos legisladores. A primeira delas seria a estratégia da persuasão (*Strategies of Persuasion*), na qual lideranças buscam convencer os demais legisladores de que uma proposta é simultaneamente boa para ser implementada e que sua aprovação não acarretará problemas eleitorais futuros. Entre outras coisas, a persuasão envolve a criação, a ativação ou a mudança das preferências políticas dos demais legisladores. Como ilustração, Arnold (1990) cita o exemplo de como nos EUA a o tema da defesa nacional é utilizado constantemente como estratégia para a aprovação dos mais diversos projetos de lei.

No que diz respeito ao nosso trabalho, podemos encontrar na grande maioria das exposições de motivos encaminhadas pela Presidência da República ao Congresso Nacional para aprovação de projeto de lei que concedem benefícios tributários ou nas exposições de motivos apresentadas para justificar a urgência ou relevância da edição de medidas provisórias para o mesmo fim, algum objetivo ou resultado genérico a ser alcançado. Entre os diversos exemplos, temos: o crescimento econômico, o aumento das exportações e a redução da carga tributária (Mancuso e Moreira, 2010). Outra estratégia de persuasão que lideranças podem utilizar para a formação de maiorias é, por exemplo, a mobilização dos potenciais grupos interessados na aprovação da política em pauta para que sua atenção desperte preocupação entre os legisladores e possa pressioná-los em favor da proposta que está na agenda.

A segunda estratégia que pode ser utilizada para a organização das bases parlamentares é o uso das regras procedimentais, chamada por Arnold (1990) de *Procedural Strategies*. Neste caso, lideranças se valem do uso hábil de poderes regimentais para influenciar cálculos políticos dos demais legisladores, de modo que seja estruturada uma situação legislativa na qual a aprovação da agenda seja feita da forma menos conturbada possível. Questões polêmicas, por exemplo, podem resultar em custos políticos altíssimos para os legisladores. No entanto, manobras regimentais, como o voto secreto, o uso de destaques, a apensação de propostas em um único projeto ou a simples deliberação de uma comissão podem diminuir os custos ao ocultar o posicionamento dos parlamentares a respeito de uma determinada matéria. Do mesmo modo, lideranças políticas podem divulgar a tramitação de propostas com o objetivo de requerer uma tomada de posição explícita dos parlamentares e, desta maneira, “allow other legislators to co-sponsor legislation so that everyone can claim authorship” (Arnold, 1990: 107).

Outra maneira de proteger o parlamentar da opinião pública é a delegação de responsabilidade, através da qual outro ator político, como o chefe do Poder Executivo, agências burocráticas ou o judiciário, assumem os custos da decisão. Na cidade de São Paulo, por exemplo, vimos recentemente a criação de uma lei que concederá ao Sport Club Corinthians Paulista mais de 420 milhões de reais em benefícios fiscais para a construção de seu estádio. Devido ao grande debate promovido pela mídia, de que o poder público estaria concedendo recursos públicos para fins privados, o texto aprovado pelos vereadores da cidade condicionava a concessão do benefício à abertura da Copa do Mundo de 2014. No entanto, após protestos e pressão política do clube, o prefeito Gilberto Kassab vetou o dispositivo, assumindo os custos políticos por tal decisão.

A terceira estratégia apontada pelo autor é chamada de *Strategies of Modification* e representa a necessidade de alteração da proposta original para moldá-la às preferências da maioria dos legisladores (Arnold, 1990: 92). Nas palavras do autor, “strategies of modification involve altering the various components of a policy, ranging from the policy instrument to the incidence of costs and benefits. The aim is to mold a policy so that it conforms better though coalition leaders can modify their proposals in dozens of ways, they can accept only a limited number of changes and still have a bill that serves their own central interests. They have incentive to choose their modifications carefully so that they manage to strengthen a program’s supporting coalition without sacrificing whatever it was that persuaded them to build a coalition in the first place” (Arnold, 1990:108).

O autor destaca que o uso desta estratégia está constantemente atrelado à necessidade de atrair outras lideranças parlamentares à coalizão para a formação da maioria necessária à aprovação da proposta. Lideranças podem modificar a incidência de custos e benefícios sobre grupos ou regiões geográficas determinadas com o objetivo de conseguir apoio às propostas.

Concentrating benefits by group or geographic areas may produce some very intense supporters, but too much concentration yields too few supporters to constitute a majority. Dispersing benefits more widely helps to attract additional supporter, but excessive dispersion may make the individual shares so small that both legislators and the affected publics become indifferent to a program’s continued existence. Coalition leaders need to find an acceptable middle position between placing all their chips on one small group or locality and spreading their chips uniformly across all members of society (Arnold, 1990:113-114).

As três estratégias descritas podem ser utilizadas de forma isolada ou complementar pelas lideranças no desenrolar dos processos legislativos, tudo vai depender de como estas antecipam suas estratégias com base no impacto eleitoral das propostas a serem pautadas. No entanto, o que nos interessa em particular é o fato de que as regras procedimentais e a estrutura institucional devem ser consideradas na análise de processos decisórios, uma vez que elas moldam o comportamento político dos atores e possibilitam, entre outras coisas, prever resultados esperados.

Além do aspecto institucional, Arnold (1990) nos apresenta que o contexto no qual as decisões são tomadas também impacta sobre o posicionamento e as estratégias dos atores. Ele analisa, por exemplo, a política econômica do governo norte-americano de 1946 a 1988 com o objetivo de responder à seguinte questão:

Does the quest for reelection inspire legislator to enact sound economic policies, to keep the economy relatively healthy, and to give citizens one of the few general benefits on which they can all agree? Or does the electoral quest have more perverse consequences, encouraging legislators to spend more than they can raise, to enact both taxing and spending programs that are a drag on the national economy, and to deny citizens economic outcomes that all would prefer? (1990:149).

Recriando os contextos nos quais decisões foram tomadas, ele busca entender como os legisladores americanos avaliaram as consequências eleitorais de decisões macroeconômicas. Segundo o autor, em todas elas o cálculo utilizado dependia tanto da natureza do problema que estava em questão quanto do posicionamento do Presidente com relação à matéria. Ele apresenta que mesmo com dificuldade e constante negociação entre o Executivo e o Legislativo norte-americano, foi possível ao congresso aprovar sólidas decisões macroeconômicas quando alguns de seus pontos eram intrinsecamente impopulares, contrariando qualquer perspectiva vinculada aos incentivos eleitorais, como, por exemplo, a elevação dos impostos em 1968 após uma série de incentivos fiscais aprovados em 1964. Arnold aponta que

persuading legislators to support economic policies often requires some fancy footwork. In the case of the tax cut it required the creation of a carefully balanced package of group benefits, as well as an effort to tie future general costs to the administrations' actions rather than to legislators' individual actions. In the case of the tax surcharge it required extraordinary procedures so that House members would never have to vote for the tax increase by itself and so that specific group and geographic costs could never be traced to legislators' individual votes (1990:166).

Assim, o contexto e o uso de recursos procedimentais permitiram driblar custos eleitorais que poderiam advir de sólidas decisões macroeconômicas. Arnold (1990) mostra que mesmo com todos os incentivos gerados pelo sistema eleitoral, seja para o benefício de regiões geográficas delimitadas ou grupos de interesse específicos, o Congresso americano foi capaz de tomar difíceis decisões do ponto de vista macroeconômico. O único aspecto que deve ser levado em conta é que o uso dos procedimentos que regem o processo decisório permitiu combinar todas as medidas impopulares “into a single economic package, so that legislators were forced to vote on explicit economic policy rather than on a series of programmatic changes” (1990:178). Assim, os resultados apresentados por sua pesquisa mostram o contrário do que muitas análises pronunciam a respeito do congresso americano, de que ele estaria recheado de

legisladores interessados em atender a seus anseios eleitorais e, portanto, tomam inerentemente decisões de tipo particularista. O autor conclui:

enacting particularistic policies is relatively easy. A single senator proposing a floor amendment to a tax or appropriations bill is often all that is necessary to invoke legislators' calculus about group or geographic benefits. Enacting sound economic policies, and specially those that restrict group or geographic benefits, is considerably more difficult. Coalition leaders must first frame an issue as explicit economic policy, in order to invoke legislators' calculations about general benefits, and then develop and enforce procedures that ward off particularistic amendments (1990:192).

Em resumo, podemos identificar que todas as variáveis apresentadas para explicar o comportamento político dos representantes eleitos em favor de grupos de interesse se comportam de forma complementar e, portanto, variam de acordo com os países, contextos e instituições. Feitos os apontamentos sobre o papel que a presença de grupos de interesse pode desenvolver sobre o conteúdo da produção legislativa, podemos agora avançar e ver, para o caso brasileiro, como esse tema foi tratado pela literatura que analisa o processo decisório de gastos federais.

A literatura que analisa a produção legislativa no Brasil tem se dedicado à análise da alocação de recursos públicos através, principalmente, do estudo do processo orçamentário nacional com o objetivo de debater a governabilidade proporcionada pelas instituições de âmbito federal. Encontramos nessa literatura ao menos duas vertentes diferentes: uma que se dedica aos aspectos institucionais da relação Executivo-Legislativo e ao comportamento político sob a ótica da tese do voto pessoal; e outra que nega os pressupostos da primeira e indica que a alocação de recursos públicos federais não está atrelada a uma disputa entre os Poderes e, muito menos, obedece a critérios eleitorais personalistas, uma vez que as regras do processo decisório impedem o particularismo legislativo.

A primeira vertente que analisa a alocação de recursos públicos via processo orçamentário tem como expoente o trabalho de Pereira e Mueller (2002) e argumenta que a produção legislativa brasileira está submetida a um jogo de barganha entre os Poderes Executivo e Legislativo. Em virtude da separação de poderes, própria do presidencialismo, o Executivo Federal não teria como governar, pois a arena parlamentar funcionaria como um poder de veto a suas propostas (Ames, 2001). Além disso, o país padeceria de todas as “patologias” institucionais responsáveis por um elevado custo de governabilidade: “sistema presidencialista; uma federação; possui regras eleitorais que combinam sistema de lista aberta com representação proporcional; tem um sistema multipartidário com partidos políticos considerados débeis na arena eleitoral; e tem sido governado por uma ampla coalizão no Congresso” (Pereira e Mueller, 2002:266).

Para obter governabilidade, em algum momento o Executivo deveria atender a demandas políticas do Legislativo. No caso brasileiro, um desses momentos de barganha seria o processo orçamentário, principalmente no que tange à execução das emendas individuais dos parlamentares. Através dele, o Executivo poderia atender aos anseios de deputados e senadores e conferir a eles a decisão sobre a alocação de parte dos recursos da União em troca de apoio político em futuras votações. Para Pereira e Mueller (2002:267) a execução de emendas individuais dos congressistas seria uma “moeda-política de baixo custo” pela qual o Poder Executivo conseguiria apoio à sua agenda e formaria uma ampla coalizão no Congresso. Estes autores indicam que desta maneira o Executivo teria grande controle sobre o comportamento parlamentar, pois,

mesmo após um projeto ser sancionado, cabe a ele a prerrogativa de determinar o momento em que será executado.

Em síntese, esta vertente argumenta que para contornar as mazelas institucionais do sistema político brasileiro, pela execução de emendas individuais aprovadas no processo orçamentário o Poder Executivo conseguiria o apoio necessário à construção de uma ampla coalizão governista no Legislativo. Assim, comportando-se a favor do Executivo, o parlamentar poderia almejar a data em que os recursos de sua emenda seriam liberados e posteriormente colher os frutos políticos oriundos dela. Por outro lado, caso deputados e senadores criassem obstruções à agenda governamental, o Executivo teria amplos poderes para punir os parlamentares ao não autorizar a execução de suas emendas aprovadas.

Como vimos acima, esta vertente argumenta que o apoio ao Executivo está baseado na possibilidade de os parlamentares brasileiros individualmente poderem alocar de forma concentrada e territorialmente delimitada parte dos recursos da União. Este argumento se baseia na tese do voto pessoal, cujos pressupostos indicam que o comportamento político é variável dependente das regras do processo eleitoral. Deste modo, os membros do Poder Legislativo brasileiro se valem do poder institucional de veto proporcionado pelo regime presidencialista de governo para produzirem políticas paroquialistas que contribuam com sua reeleição (Ames, 1995a, 1995b, 2001; Mainwaring, 1991, 1999, Pereira e Mueller, 2002).

Com base na “tese do voto pessoal”, Mainwaring (1999) e Ames (2001) argumentam que o sistema de lista aberta brasileiro e a competição intrapartidária pelos votos do mesmo distrito aproximam tanto o parlamentar eleito de seus eleitores que as lideranças partidárias não têm poderes suficientes para impor uma agenda governamental às suas bases, ficando o partido e o governo reféns dos anseios individuais de cada parlamentar. Com o objetivo de retribuir os votos adquiridos e vislumbrando futuras eleições, o comportamento parlamentar no interior do Congresso Nacional seria, portanto, dedicado à produção de políticas paroquialistas de impacto territorialmente limitado. A dependência do sistema político brasileiro em relação à arena eleitoral tornaria a governabilidade refém das estratégias legislativas individuais de cada ator (Ames, 1995a; 1995b; 2001). No que diz respeito à alocação de recursos públicos via processo orçamentário, aprovação e execução de emendas individuais possibilitariam ao parlamentar brasileiro a construção de laços pessoais com seus eleitores por meio da provisão de políticas tangíveis e geograficamente circunscritas a seu reduto eleitoral, aumentando, assim, suas chances de reeleição (Pereira, 2000).

Contrapondo esta primeira vertente, a segunda abordagem referente à alocação de recursos públicos via processo orçamentário critica o pressuposto de que no presidencialismo de coalizão brasileiro haja um enfrentamento direto entre os Poderes Executivo e Legislativo. Seu argumento fundamental é de que não há diretamente um jogo de barganha entre os Poderes, pois se o Poder Executivo é formado com o objetivo de se obter a maioria no Legislativo, não há porque dizer que exista uma disputa política entre os Poderes. Há, na verdade, uma disputa política entre situação e oposição (Figueiredo e Limongi, 1998, 2002, 2005, 2010). Exponentes dessa vertente, Figueiredo e Limongi (2002) afirmam que tratar *outputs* políticos do país como fruto dos conflitos existentes entre os Poderes Executivo e Legislativo exclui a principal variável dessa relação, os partidos políticos.

No que tange ao processo orçamentário, estes autores (2002, 2005) destacam que o processo decisório é centralizado e a concentração de poderes legislativos na Presidência da República induz o parlamentar individual a atuar por meio dos partidos políticos para, de algum modo, obter sucesso em suas ações (2002:306/333).

Com o objetivo de mostrar que a execução de emendas individuais aprovadas durante o processo orçamentário brasileiro não pode ser caracterizada como “moeda de troca” entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, Figueiredo e Limongi (2005:742) apresentam ao menos quatro pontos fundamentais referentes a esse processo decisório. Primeiro, apontam que as emendas individuais têm pouca relevância no processo orçamentário. Elas estariam longe de ser o que os parlamentares mais desejam em volume de recursos e taxa de execução, perdendo espaço para as emendas coletivas e emendas de relatores.

Em segundo lugar, quando são isoladamente analisadas, não é possível estabelecer vínculo direto entre a aprovação das emendas individuais, sua execução e o apoio dos parlamentares ao Executivo. Quanto à sua aprovação, mostram que a partir de 1995 o regulamento interno da Comissão Mista do Orçamento (CMO) coloca todos os parlamentares em grau de igualdade, garantindo a cada um o direito de apresentar 20 emendas anuais a um teto pré-estabelecido. No entanto, se no processo de aprovação os parlamentares estão em pé de igualdade entre si e perante o Executivo, é sobre a execução das emendas que é feita a distinção entre eles. Os autores mostram que o Executivo se vale do controle de excussão das emendas para privilegiar os parlamentares que compõem sua base de governo e apresentam altos índices de apoio em votações nominais, ou seja, “a execução das emendas individuais é ditada por critérios político-partidários” (Figueiredo e Limongi, 2005:746-9).

Num terceiro momento, ao testar a correlação encontrada entre apoio ao governo, execução de emendas e filiação partidária, os autores concluem que não há negociações individuais em vigor, pois identificam um grupo de parlamentares que votou sistematicamente contra o governo e teve suas emendas executadas e outro que apresentou altas taxas de apoio ao governo e não teve seus recursos liberados.

Por fim, testam a hipótese “de que a lógica partidária determina tanto o comportamento em plenário quanto a execução de emendas” (Figueiredo e Limongi, 2005:752-3) e concluem que a filiação partidária serve como variável explicativa para os dois casos, enquanto o comportamento em plenário não explica a execução de emendas. Em suas palavras, “o fato é que o Executivo não liquida as emendas individuais como retribuição ao comportamento parlamentar. Da mesma forma, os parlamentares não apoiam o governo apenas quando são recompensados com verbas para suas emendas” (idem, 2005:758). Assim, consideram que o argumento de que o Poder Executivo enfrenta no Congresso Nacional um ponto de veto perde de vista o principal aspecto do presidencialismo de coalizão brasileiro: de que o conflito do sistema político brasileiro não está nas relações entre os Poderes, “mas sim nas clivagens político-partidárias”, ou melhor, entre partidos da situação e partidos da oposição (idem, 2005:766).

Figueiredo e Limongi (2002, 2005) também criticam a pressuposição de que haja apenas um único interesse comum a todos os parlamentares: o interesse de se reeleger através das benfeitorias conquistadas para seu eleitorado. Os autores apontam que “o Congresso é constituído por políticos que perseguem objetivos diversos” (2002:305) e seria um equívoco concluir que a produção legislativa brasileira se pautasse por políticas paroquiais (Ricci, 2003).

No que tange à arena decisória, esta vertente critica a submissão das regras procedimentais do processo legislativo às preferências políticas de seus atores. Por isso, destacam o papel das regras decisórias na regulação das preferências e concluem que “a organização e o estilo dos trabalhos Legislativos desestimulam a orientação particularista do congressista, que, ao investir na prática legislativa, concentra mais as suas energias no atendimento de demandas gerais, não propriamente distributivas” (Ricci, 2003).

Em relação ao processo orçamentário, Figueiredo e Limongi (2002) mostram que as regras decisórias não atendem “única e exclusivamente” ao interesse eleitoral imediato e individual dos parlamentares. A centralização do processo de tomada de decisões favorece o Executivo, enquanto a participação do Poder Legislativo fica

submetida a limites definidos em lei. A provável negociação de recursos que poderiam ser utilizados em políticas paroquiais em troca de apoio se restringe ao volume destinado aos investimentos. Apesar de o Congresso Nacional ter o direito de alterar integralmente a proposta de investimentos encaminhada pelo Executivo, entre 1996 e 1999 ele não chegou a alterar nem a metade dos recursos e não teve mais do que 35,3% de suas despesas executadas em cada ano (Figueiredo e Limongi, 2002:316, Tabela 3). Ademais, os autores mostram que a alocação de recursos de investimentos feita pelos parlamentares apresenta distribuição semelhante à que é realizada pelo Executivo, de modo que os Poderes privilegiam as mesmas áreas de investimento e, portanto, formam uma agenda de governo complementar (Figueiredo e Limongi, 2010).

Os trabalhos do Congresso sobre o processo orçamentário são desenvolvidos pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) e o fato dos congressistas não “abocanharem” os recursos destinados aos investimentos se dá basicamente por quatro razões, todas vinculadas às regras que regem o processo decisório no interior do Congresso Nacional. A primeira delas, e talvez a principal, está na composição da CMO, que se dá pela indicação de representantes por parte das lideranças partidárias e da indicação das relatorias pelo presidente da CMO, sempre “observado o critério da proporcionalidade partidária” (Figueiredo e Limongi, 2002:318). A segunda está no fato de que as emendas individuais estão submetidas ao número anual de 20 por parlamentar e a um teto orçamentário pré-estabelecido. Como já apontamos anteriormente, deste modo não há disputa nem barganha parlamentar pela aprovação de suas propostas individuais.

A terceira, baseada nas duas anteriores, está no fato de parlamentares não conseguirem interferir individualmente no processo decisório, ficando as decisões-chave submetidas aos trabalhos dos relatores. Por fim, a centralização do processo decisório garante aos partidos da base aliada o controle sobre a alocação de recursos dos investimentos da União. Figueiredo e Limongi apontam que “cabe ao relator geral definir a parcela a ser reivindicada pelo Congresso Nacional para acomodar suas emendas” e “preservar a distribuição original de recursos contida na proposta enviada pelo Executivo” (2002:320-321).

Vemos, portanto, as razões pelas quais o Congresso não altera de forma significativa o projeto encaminhado pelo Executivo e que o processo decisório, do modo como está organizado, restringe os anseios dos parlamentares pela promoção de políticas paroquialistas. Retomando as conclusões da conexão eleitoral, vemos que o processo não pode ser interpretado à luz de uma divisão seminal entre os Poderes que

refletiria incentivos personalistas do sistema eleitoral. Mais do que se submeter a critérios eleitorais, a alocação dos recursos públicos do orçamento federal está submetida ao processo decisório e obedece aos interesses dos partidos da situação através do controle centralizado dos relatores.

A pergunta que nos resta fazer com relação ao caso brasileiro e os gastos federais é: qual seria o papel desempenhado por grupos de interesse neste cenário?

São poucos os trabalhos que analisam a conexão eleitoral brasileira e consideram a presença de grupos de interesse. Vimos anteriormente, por exemplo, que na análise do processo orçamentário nacional a ênfase recai sobre a suposta relação direta entre parlamentares e eleitorado atomizado e geograficamente concentrado. Na vertente que defende que o gasto direto do governo federal se submete à lógica eleitoral, o suposto poder de veto do Legislativo e as eleições proporcionais de lista aberta seriam as variáveis estimulantes do comportamento particularista dos parlamentares brasileiros.

A despeito do baixo número de trabalhos que consideram grupos de interesse e conexão eleitoral no caso brasileiro, Samuels (2002) busca preencher esta lacuna e indica que a correspondência entre políticas paroquiais e votos carece de relação direta. Sem refutar as conclusões de Ames (1995a, 1995b, 2001) e Mainwaring (1999) de que os parlamentares brasileiros se comportam de forma individualista e com vistas a fins eleitorais, motivada principalmente pelo modo como se organiza o sistema eleitoral, o autor indica que o Deputado Federal brasileiro está, na verdade, mais interessado em garantir benefícios a prováveis financiadores de campanha do que em políticas paroquialistas a seu reduto eleitoral. Assim, obteriam recursos para futuras campanhas, de modo que o esforço despendido para a aprovação de políticas paroquiais resultasse em retornos eleitorais exclusivos e tangíveis.

Samuels (2002) não assume os grupos de interesse enquanto grupos de pressão que interferem no processo legislativo visando promover ou defender suas preferências. Para o autor, os parlamentares brasileiros orientariam suas ações em seu benefício sem a necessidade de sua atuação, compondo o elo que faltava para explicar a conexão eleitoral brasileira.

Além disso, é importante ressaltar que quando trata dos grupos de interesse, Samuels se refere a grupos localizados em territórios delimitados. Em suas palavras:

pork-barrel projects may very directly and immediately benefit the owners of construction firms or local businesses or the landowners and other local notables who stand to profit from the government contracts that pork-barrel projects fund. For example, building a road benefits everybody who might use it in the long run, but it benefits

most the firm that will build the road, the transport companies that will benefit from lower transportation costs, the agribusiness concerns that will benefit from getting their goods to market centers more quickly and cheaply, and local landowners who will benefit from increased value of their land (2002:851).

Para justificar a delimitação territorial que faz dos grupos beneficiados pelas políticas paroquialistas, Samuels se vale do seguinte argumento: “in Brazil, for candidates who lack money (or who simply want more), pork barreling brings them into close and repeated contact with the (owners of) private firms that stand to profit directly from obtaining public works contracts” (idem:idem). O autor enfatiza o papel que as relações pessoais e privadas têm sobre o interesse dos parlamentares defendendo que as relações que os políticos brasileiros estabelecem com proprietários de empresas privadas “may be more important to their career success than the actual amount of pork that they deliver to voters because this relationship brings campaign contributions, and the contributions provide the resources that candidates need to advance their campaigns (idem:idem).

Ao testar sua hipótese, constata que enquanto não há relação direta entre a execução de políticas paroquiais e sucesso eleitoral, é possível verificar que a obtenção de recursos de campanha está associada a um alto ganho eleitoral. Assim, Samuels argumenta que a execução de políticas paroquiais não resulta necessariamente em votos, ela contribui para que os parlamentares possam obter recursos de financiamento de campanha. Logo, o sistema político brasileiro, mesmo assumido enquanto variável dependente do processo eleitoral e submetido ao comportamento individualista dos parlamentares, não estabeleceria uma conexão direta entre políticas paroquiais e votos, mas sim uma conexão indireta composta pelo seguinte esquadro: políticas paroquiais → financiamento de campanha → votos.

As descobertas de Samuels (2002) não refutam os pressupostos teóricos da vertente que analisa a alocação de recursos públicos como variável dependente das regras eleitorais. Contudo, apresenta uma hipótese alternativa que está diretamente atrelada ao objeto desta pesquisa e é destacada por Mancuso e col. (2008, 2010): de que a concessão de benefícios tributários seria parte do “*quid pro quo* entre políticos e empresários beneficiados”.

Se levarmos em consideração a seguinte passagem da obra de Arnold:

Perhaps the most common way to keep the costs of a program relatively invisible is to use the tax code rather than the budget for delivering benefits. Most changes in the tax code are written in technical language and are relatively obscure to all except those who

will use them, whereas all direct subsidies are listed prominently in the federal budget. Perhaps that is why tax deductions and tax credits have been the favorite devices for delivering benefits to corporations and wealthy groups in society (Arnold, 1990:113).

Com base neste capítulo, se torna possível perguntar qual o impacto do conteúdo legislativo aprovado nas leis que concedem benefícios tributários e se a formulação desta política é resultado direto da atuação individual dos representantes brasileiros. Além disso, se torna necessário saber como se deu a participação dos atores responsáveis pela formulação da política, averiguando suas estratégias e quais os setores ou atividades econômicas beneficiados. Contudo, antes de dar este passo, se faz necessário conceituar nosso objeto de pesquisa e apresentar o histórico da política de benefícios tributários no Brasil.

Capítulo 2: A Política de Benefícios Tributários no Brasil

Para analisar a concessão de benefícios tributários aos grupos de interesse por parte dos representantes políticos no Brasil selecionamos três contribuições sociais: o Programa de Integração Social (PIS), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

Esta escolha se deu por cinco razões. Em primeiro lugar, porque, diferente dos impostos, as contribuições sociais são vinculadas e seu recolhimento está atrelado a uma atividade estatal de fim específico direcionado ao interesse geral como o seguro-desemprego e a seguridade social, de modo que qualquer interferência sobre sua arrecadação impacta diretamente sobre o orçamento das atividades às quais estão vinculadas.

Em segundo, como veremos adiante, porque juntas estas três contribuições são responsáveis por grande parcela das renúncias da União, chegando a quase 50% do total de recursos renunciados em 2010, e ao mesmo tempo representam, em média, 30% da arrecadação federal total. É importante ainda ressaltar que diferente de outros tributos como o IPI, por exemplo, cuja arrecadação é distribuída entre a União e os entes federados, a arrecadação das contribuições sociais impacta somente sobre o orçamento do governo federal. Ou seja, ao conceder benefícios tributários referentes a elas, o governo federal está exclusivamente abrindo mão de parte de sua receita.

Em terceiro lugar, porque a Constituição Federal de 1988 prevê que a aprovação de benefícios fiscais referentes a elas deve se dar através do processo legislativo federal, o que possibilita, portanto, analisar o comportamento do Poder Executivo e Legislativo a seu respeito. Esta é a principal razão pela qual consideramos viável a análise da formulação da política de benefícios tributários para a compreensão da provável conexão eleitoral existente entre grupos de interesse e os representantes brasileiros.

Em quarto, porque estas três contribuições percorrem sem interrupção quatro mandatos presidenciais consecutivos e completos – diferente, por exemplo, da Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF) que deixou de existir no segundo governo Lula ao não ser prorrogada no ano de 2007. Além disso, três fatores justificam a escolha dos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula): (i) porque é metodologicamente mais adequado analisar os mesmos tributos em governos de partidos opositores para averiguar se a alternância política

proporcionada por eleições regulares produz nuances na formulação da política pública; (ii) porque sob a nova Constituição os mandatos de FHC e Lula têm a mesma duração; (iii) por que o ano de 1995 é o primeiro da série histórica para o qual a Receita Federal produziu estimativas de renúncia sobre as contribuições que foram selecionadas para esta pesquisa, permitindo averiguar variações no montante de recursos renunciados pelo Estado brasileiro.

Em quinto lugar, pelo fato de haver pesquisas recentes sobre as renúncias destes tributos, como é o caso do artigo de Mancuso e col. (2010) e por este ser um tema pouco explorado pela ciência política brasileira⁴.

2.1. Conceituação

As contribuições sociais brasileiras são uma exclusividade, não havendo nada semelhante na maior parte dos países (Araújo, 2005). Este fato cria uma enorme discussão referente à sua natureza jurídica, principalmente quando comparadas a taxas e impostos. No entanto, adotamos a perspectiva de Sergio Pinto Martins (2009) e consideramos as contribuições sociais espécies do gênero tributo, pois se tratam de prestações pecuniárias compulsórias instituídas em acordo com o artigo 3º do Código Tributário Nacional: “Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966).

As três contribuições analisadas por esta pesquisa têm os seguintes fins específicos:

O PIS, criado pela Lei Complementar 7, de 7 de setembro de 1970, com o objetivo de integrar o trabalhador à empresa de forma que este participasse de seu desenvolvimento, financia o seguro-desemprego e o abono de um salário mínimo aos empregados que recebem até dois salários mínimos de remuneração mensal (art. 239 da CF/88). Além disso, pelo menos 40% de sua arrecadação são destinados ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico administrados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

A COFINS foi criada em 30 de dezembro de 1991 pela Lei Complementar 70 em substituição à cobrança do Finsocial (Decreto Lei 1.940/1982), de modo a regular a

⁴ Agradeço ao Prof. Dr. Wagner Mancuso pelo incentivo e estímulo acadêmico que motivaram minha dedicação a esta temática.

participação do empregador no financiamento da seguridade social (art. 195 da CF/88, inciso I).

Por sua vez, a CSLL foi instituída pela Lei 7.689, de 15 de dezembro de 1988, também com objetivo de regular o inciso I do artigo 195 da nova Constituição Federal. O objetivo destas duas contribuições é o financiamento da seguridade social entendida enquanto os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

As finalidades das contribuições acima apresentadas estão diretamente ligadas ao Orçamento da Seguridade Social que a Constituição de 1988 criou com o objetivo de financiar o bem-estar da população brasileira. Por tal razão, a arrecadação das contribuições sociais é de exclusividade da União, diferenciando-se de outros tributos que são obrigatoriamente distribuídos entre as demais unidades federadas.

Com estas características, podemos dizer que qualquer benefício tributário referente às contribuições selecionadas afeta de forma negativa a arrecadação dos recursos para as finalidades já definidas, de modo que, no curto prazo, o resultado da política seja o benefício de poucos em detrimento de muitos. Assim, estamos diante de um tipo de política distributiva, conforme caracterizado por Theodore Lowi (1964). O autor estabelece três categorias de políticas públicas; são elas (Lowi, 1964: 689/90):

- i. *Políticas Distributivas*: são aquelas cujos resultados podem ser facilmente desagregados, chegando ao nível individual. Considerando a produção de um benefício, a “patronagem” ou o “apadrinhamento” seriam os maiores exemplos de política distributiva. Lowi argumenta que neste tipo de política não é possível apontar um provável grupo de interesse contrário a seu resultado.
- ii. *Políticas Regulatórias*: como as políticas distributivas, as políticas regulatórias também são bastante específicas em apontar beneficiados diretos. Entretanto, não chegam ao nível individual de desagregação, ficando no nível setorial, territorial ou profissional, por exemplo.
- iii. *Políticas Redistributivas*: os resultados desse tipo de política impactam sobre categorias sociais maiores do que as referidas no caso das políticas regulatórias, incidindo, por exemplo, sobre classes sociais. Este tipo de política pode ser exemplificado por políticas de bem-estar social, que não são necessariamente fruto de uma batalha entre grupos de interesse.

Apesar das categorias acima, a dificuldade em enquadrar a elas a realidade levou muitos trabalhos posteriores a produzirem novas tipologias (Ricci, 2002; 2010). Entre as

novas tipologias produzidas pela literatura, ganha relevância o trabalho de Wilson (1973). Ele reconhece a importância do argumento de Lowi sobre a determinação da *policy* em relação à *politics* e propõe uma tipologia também dependente dos possíveis resultados da política pública, contudo baseada na relação custo-benefício. Para este autor, as políticas públicas podem ser classificadas com base na amplitude de impacto de custos e benefícios sobre a sociedade, se serão extensamente distribuídos ou concentrados, determinando, assim, o que se pode esperar do jogo político. Vejamos abaixo:

Quadro 2.1
Tipologia de Wilson sobre os Efeitos das Políticas Públicas

Benefícios		
Custos	Concentrados	Difusos
Concentrados	A	C
Difusos	B	D

Fonte: Wilson (1973); Ricci (2002)

Vemos pelo quadro que quatro tipologias foram criadas de modo a acomodar as possíveis relações entre amplitude de impacto e custos ou benefícios. O tipo “A” representa as políticas que geram benefícios concentrados e custos concentrados. Segundo Wilson (1973:335), este tipo de política define bem perdedores e ganhadores e, portanto, produz um jogo político marcado pelo conflito direto entre os grupos possivelmente afetados pelo resultado do processo decisório. O tipo “B” define políticas cujos resultados produzam benefícios concentrados e custos difusos. Neste caso, temos claramente a definição de grupos interessados na implementação da política, mas não é possível notar de forma clara e precisa qualquer contrapartida organizada. O autor destaca que qualquer programa de governo que beneficie grupos específicos impõe custos a outros grupos (1973:333), mas se os custos forem amplamente distribuídos e os benefícios precisamente concentrados, os prováveis grupos beneficiados possuem maior incentivo à mobilização e organização do que os grupos que serão prejudicados, uma vez que pela dispersão dos custos estes não terão seus interesses diretamente confrontados. Como veremos adiante, consideramos que é

justamente neste tipo de política em que se enquadram as políticas de benefícios tributários, deflagrando, assim, a natureza de nosso objeto de pesquisa.

Se os dois tipos expostos apresentam o esperado jogo político quando temos benefícios concentrados, os próximos dois se referem a resultados nos quais os benefícios são difusos. O tipo “C” se refere a políticas públicas que produzem benefícios difusos e custos concentrados. Wilson destaca que este tipo de política produz o mesmo efeito do tipo “B”, mas com seus resultados trocados (1973:334). Uma vez que estão bem definidos os prováveis grupos que deverão arcar com os custos da política, há incentivos para que os mesmos se mobilizem com o objetivo de barrar a continuidade do processo decisório ou de reduzir ao máximo a carga de custos. O autor argumenta que pelo fato de o benefício gerado por esse tipo de política ser disperso e seus custos concentrados, é muito raro que ela ocorra, pois, se pensarmos do ponto de vista dos representantes políticos, sua formulação produz inimigos e não gera aliados. Por fim, o tipo “D” representa as políticas públicas cujos resultados geram benefícios difusos e custos difusos. Assim, é possível que tais políticas não sofram grande oposição para sua aprovação, podendo ser constantemente implementadas. Mesmo assim, o autor ressalta que de tempos em tempos este tipo de política é criticado em virtude da sensação de que seus custos excedem seus benefícios (1973:332).

Adotando o caráter independente que a política pública tem sobre o jogo político, podemos então definir que a política de benefícios tributários referentes ao PIS, à COFINS e à CSLL tem em sua natureza as características apresentadas por Wilson (1973) em seu tipo “B”, uma vez que no curto prazo seus resultados implicam claramente benefícios concentrados e custos difusos. Deste modo, há estímulo para a organização de grupos interessados na renúncia de receitas, enquanto são pequenos os incentivos para que potenciais beneficiários das atividades às quais as contribuições sociais estão vinculadas se organizem contra a concessão de benefícios.

Feito este apontamento conceitual referente ao nosso objeto de pesquisa, podemos avançar e verificar como os representantes brasileiros têm utilizado a política de benefícios tributários.

2.1. Breve Histórico

Ao longo dos últimos 21 anos sob a nova Constituição, a arrecadação tributária da União aumentou de forma significativa. Segundo dados do Ministério da Fazenda, a arrecadação total das receitas administradas pela União era de 19,4% do PIB em 1990, o equivalente a R\$55,2 bilhões, e passou a 23,4% do PIB em 2009, chegando à marca de R\$698,3 bilhões. Neste mesmo período, a arrecadação das contribuições sociais selecionadas por esta pesquisa (PIS, COFINS e CSLL) passou de 3,2% do PIB em 1990 (R\$15 bilhões) para 6,1% em 2009 (R\$193,9 bilhões) (Gráfico 2.1).

Gráfico 2.1
Carga Tributária da União – Total e Contribuições Seleccionadas
(em % do PIB)

Fonte: Elaboração própria - Ministério da Fazenda – Secretaria da Receita Federal

Araújo (2005) apresenta que pelo menos até o ano de 2004 as contribuições sociais, como um todo, tiveram participação importante no aumento da carga tributária federal. Duas seriam as principais razões. A primeira é que o enfrentamento da crise econômica da década de 1980 exigia um maior recolhimento de recursos por parte da União, que, como estratégia e justificativa para o aumento da carga tributária, valeu-se do aumento das contribuições sociais (Araújo, 2005). A segunda razão está no fato de a União não ser obrigada a repassar os recursos recolhidos pelas contribuições sociais a Estados e Municípios, garantindo, assim, o domínio completo sobre o volume que foi arrecadado (Araújo, 2005).

Além disso, a vinculação dos recursos a atividades com finalidade pública e social, que poderia ser um entrave para o uso discricionário dos valores arrecadados por

parte do Executivo Federal, passou, a partir de 1993, por um processo de desvinculação com a criação do Fundo Social de Emergência (Emenda de Revisão 01/94). A principal finalidade do fundo era tornar obrigatória a desvinculação de 20% do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições federais até o final de 1995. Entretanto, este artifício foi sucessivas vezes prorrogado. Posteriormente, este fundo seria representado pelo Fundo de Estabilização Fiscal (EC 10/1996 e 17/1997) e atualmente a desvinculação de recursos se dá por meio da Desvinculação de Recursos da União (DRU), cuja vigência foi prorrogada até 2011 (EC 27/2000, 42/2003 e 56/2007).

A maior crítica que se fez em virtude do aumento das contribuições está no fato de elas serem cumulativas, ou seja, ao incidirem sobre produtos em diferentes momentos da cadeia produtiva, acabam por onerar toda a produção e contribuir para a regressividade da carga tributária brasileira ao atingir indiretamente o consumidor final. Assim, queixas referentes à abusiva carga tributária e à complexidade do sistema tributário nacional levaram o Executivo Federal a propor sucessivos projetos de reforma tributária nos últimos anos (PEC 175/1995, 41/2003 e 233/2008). Até o momento, nenhum deles obteve sucesso e o tema volta ao topo da agenda do governo que tem início em 2011.

A despeito de fracassos, os governos federais não se restringiram às propostas de reforma e promoveram uma série de mudanças no sistema tributário nacional, que estão diretamente vinculadas à arrecadação das contribuições sociais. Cinco são as principais alterações que merecem menção e estão diretamente atreladas a este trabalho.

A primeira se baseia nas leis 10.637/2002 e 10.833/2003 e ficou conhecida como Minirreforma Tributária por atender a reivindicações pela não cumulatividade do PIS e da COFINS. Passou-se a tributar de forma diferenciada segmentos econômicos não enquadrados em regimes tributários específicos e que apuram seu imposto de renda com base no lucro real. Foi dada a possibilidade de as empresas enquadradas descontarem de seus tributos o valor pago nas etapas anteriores de produção. Sob este novo regime, as alíquotas sobre o faturamento passaram a ser de 1,65% no caso do PIS e de 7,6% no caso da COFINS⁵. Apesar do ganho geral que os setores contemplados obtiveram, para alguns segmentos do setor terciário as mudanças resultaram em aumento da carga tributária (Cintra, 2004:6; Araújo, 2005).

⁵ As empresas que não foram contempladas pelo novo regime continuaram sendo tributadas de forma cumulativa com base na Lei 9.718/1998.

A segunda alteração importante refere-se ao tratamento isonômico conferido às importações através da criação do PIS-Importação e da COFINS-Importação pela Lei 10.865/2004. Tal medida atendeu a reivindicações do empresariado nacional que se sentia prejudicado pelo tratamento que estava em vigor.

A terceira delas é a criação, primeiramente, do Simples Federal em 1996 (Lei 9.317/1996) e, 10 anos mais tarde, do Simples Nacional através da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa (Lei Complementar 123/2006), cuja finalidade é reduzir e simplificar a carga tributária sobre as micro e pequenas empresas e atender ao tratamento diferenciado previsto pela Emenda Constitucional 42/2003. A última inovação referente ao favorecimento do pequeno empreendedor vem contida na Lei Complementar 123/06, com a criação do Microempreendedor Individual (MEI) e com a consolidação das alíquotas e das bases de cálculo.

A quarta alteração foi a criação de regimes diferenciados de tributação. Conforme aponta Maciel (2009), antes da instituição do regime não cumulativo para o PIS e a COFINS, regimes especiais já tinham sido criados. As leis 9.990/2000, 10.147/2000 e 10.485/2002 estabeleceram regimes especiais de tributação monofásica a setores específicos (comercialização de petróleo e seus derivados, álcool, farmacêutico e de cosméticos e automobilístico), garantindo a produtos selecionados uma única incidência tributária através de alíquotas diferenciadas. Além desses regimes, em consonância com a retomada de políticas industriais a partir do primeiro governo Lula, diversos outros foram criados, como, por exemplo: o Regime Tributário para Incentivo à Modernização e Ampliação da Estrutura Portuária (REPORTO), criado pela Lei 11.033/2004; o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras (RECAP) e o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação (REPES), criados pela Lei do Bem (Lei Ordinária 1.196/2005).

Mais recentemente, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foram criados: o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (REIDI), pela Lei 11.488/2007; o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (PADIS) e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Equipamentos para TV Digital (PADTV) pela Lei 11.484/2007. Além desses programas, muitos outros foram implementados no âmbito da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) através da Lei 11.774/2008.

A quinta e última alteração que consideramos relevante não pode ser pontualmente identificada como nos outros casos, pois se trata da constante aprovação

de benefícios tributários ao longo dos últimos anos. A princípio, a implementação dessa política não promove grande estardalhaço na mídia, na sociedade civil ou sobre o sistema tributário devido a seu caráter assistemático e ao fato de ser uma política de grande interesse do empresariado⁶ (Maciel, 2009, 2010; Mancuso e col., 2008, 2010), mas se considerarmos todo o período sob influência da nova carta constitucional, veremos que esta política foi constantemente utilizada.

Se, por um lado, medidas organizadas e pontuais como a introdução de regimes diferenciados e propostas de alteração do regime tributário são tomadas, por outro, muitos benefícios tributários são concedidos de forma desordenada, sem critérios específicos de eficiência, eficácia e efetividade (Mancuso e Moreira, 2010). Conforme destaca Maciel:

na introdução do regime não cumulativo do PIS, com a Lei 10.637/02, foi aberta exceção para empresas produtoras de algumas mercadorias de origem animal e vegetal, as quais puderam descontar – do imposto devido – 70% das despesas com a compra das referidas mercadorias realizadas junto a pessoas físicas, sob a forma de crédito presumido. [...] Leis posteriores concederam diversas isenções totais para produtos agropecuários específicos, reduzindo, em compensação, os percentuais de crédito presumido. A conjugação dessas isenções e do crédito presumido teve como consequência o acúmulo de créditos fiscais por diversas empresas do setor, as quais têm se mobilizado junto aos diversos Poderes da República, a fim de aumentar ainda mais seus benefícios (2009:102).

Além do caso acima relatado, instituições financeiras, cooperativas, regiões específicas e outros setores da economia vêm recebendo do Estado brasileiro o direito de não contribuir com o ônus da manutenção das políticas públicas e do aparelho Estatal sem o devido conhecimento de que estas renúncias estão realmente gerando externalidades positivas para a sociedade (Mancuso e col., 2008, 2010). Apesar de não comprovarmos esta hipótese, consideramos que pouco a pouco o desenvolvimento da política de benefícios tributários tem alterado a distribuição da carga tributária entre os contribuintes e, em especial, criado, no curto prazo, uma dinâmica clara de benefícios concentrados e custos difusos (Wilson, 1973).

No que se refere às contribuições que serão aqui analisadas, as estimativas de renúncia tributária divulgadas pela Receita Federal ao longo do período destacam o crescente aumento do volume de recursos abdicados pela União (Gráfico 2.2). Só para o ano de 2010, a estimativa de renúncia do PIS, da COFINS e da CSLL juntos ultrapassa os 49 bilhões de reais (Anexo 3). Ao longo dos anos, vemos também que as renúncias

⁶ Diferente do que vemos acontecer com o aumento da arrecadação. Em nenhum momento vemos algo parecido com o “Impostômetro” referente às renúncias tributárias.

referentes às contribuições selecionadas aumentaram constantemente sua participação no total de renúncias de receitas estimadas da União (Gráfico 2.3). Para o ano de 2010, esta participação ultrapassa os 40%, principalmente em virtude das renúncias referentes à COFINS, que, sozinha, representa quase 30% do total.

Gráfico 2.2

**Estimativa de Renúncia de Receita para o PIS, a COFINS e a CSLL por ano
(em milhões de R\$)***

*Valores atualizados para agosto de 2009, data da última estimativa, através do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – Amplo (IBGE)

Fonte: Elaboração própria com base em Mancuso e col. (2010, Quadro 2); Secretaria da Receita Federal – Demonstrativos de Gastos Tributários (2007, 2008, 2009, 2010).

Gráfico 2.3

**Representatividade da Renúncia de Receita Estimada do PIS, da COFINS e da CSLL por
ano sobre a Renúncia Total da União
(em %)**

Fonte: Elaboração própria com base em Mancuso e col. (2010, Quadro 2); Secretaria da Receita Federal – Demonstrativos de Gastos Tributários (1995-2010).

O forte crescimento da renúncia das contribuições selecionadas não aparece apenas quando comparadas às renúncias totais da União. Em relação às suas respectivas arrecadações, a estimativa de recursos renunciados também apresenta forte crescimento ao longo dos anos (Gráfico 2.4).

Gráfico 2.4
Representatividade da Renúncia de Receita Estimada do PIS, da COFINS e da CSLL por
ano sobre suas respectivas arrecadações
(em %)

Fonte: Elaboração própria com base em Mancuso e col. (2010, Quadro 2); Secretaria da Receita Federal – Demonstrativos de Gastos Tributários (1995-2010).

Vemos que em relação às suas respectivas arrecadações, as renúncias fiscais do PIS, da COFINS e da CSLL cresceram potencialmente nos últimos anos, atingindo respectivamente a marca de 17%, 24% e 18% de suas arrecadações em 2010 ou o equivalente à renúncia de R\$6,9 bilhões, R\$33,9 bilhões e R\$8,3 bilhões contra a arrecadação de R\$40,5 bilhões, R\$139,7 bilhões e R\$45,9 bilhões, respectivamente. Com relação a essas informações, não podemos deixar de destacar que os relatórios que publicam as estimativas da renúncia federal apresentam muitos problemas (Mancuso e col., 2010; Maciel, 2010) e que sofrem de grande defasagem com relação aos valores efetivamente renunciados (Anexo 6).

Outro fato importante a destacar é a participação das contribuições selecionadas sobre a arrecadação federal ao longo do tempo. Vemos que, em média, o PIS, a COFINS e a CSLL juntos representam 31% do total de receitas federais desde 1995, mesmo com a queda na participação das contribuições no total das receitas da União a

partir do ano de 2006. Deste modo, vemos que a participação destes tributos sobre o orçamento total não é desprezível e talvez pudesse ser maior se não fosse o aumento no volume de renúncias.

Gráfico 2.5

Participação das contribuições selecionadas sobre o total de receita da União em cada ano, a preços correntes (em %)

Fonte: Elaboração própria. SRF

Os dados apresentados nos mostram que o volume renunciado e sua crescente expansão não são desprezíveis. Tais fatores tornam relevante o desenvolvimento de pesquisas que compreendam e busquem esclarecer quais relações entre Estado e sociedade estão presentes na concessão de benefícios tributários no Brasil. É com o intuito de contribuir com esta agenda que esta pesquisa se desenvolve. Desta forma, nosso objetivo é responder à seguinte questão: como se dá a concessão de benefícios tributários a setores econômicos do país através do processo legislativo?

Conhecidos os fundamentos teóricos e a relevância da política de benefícios tributários, antes de avançarmos para a análise dos dados, é necessário apresentar a definição precisa das unidades de análise utilizadas neste trabalho. Na próxima seção, apresentamos os aspectos metodológicos da pesquisa e delineamos as unidades de análise fundamentais para o restante deste trabalho, o processo legislativo e o dispositivo legal responsável por gerar e regular a concessão de benefícios tributários.

Como as políticas de benefícios tributários referentes ao PIS, à COFINS e à CSLL são fruto do processo legislativo, é através da análise do conteúdo presente no texto de medidas provisórias editadas e leis aprovadas que é possível identificar quais são os setores e atividades econômicas beneficiados pela atividade dos representantes brasileiros.

A escolha de critérios adequados para a definição do conteúdo das leis que serão analisadas é de vital importância para qualquer trabalho que se proponha a esse desafio (Ricci, 2010:19). Neste sentido, como vamos analisar os dispositivos legais presentes no texto das leis e medidas provisórias aprovadas, se faz necessário apresentar os critérios utilizados para selecionar e classificar o conteúdo legislativo.

3.1 Definição das Unidades de Análise

Há tempos a ciência política mobiliza esforços para interpretar o conteúdo das leis (Ricci, 2002). Mais recentemente, com a ascensão das análises sobre a produção legislativa, a variável conteúdo tem sido adotada para a formulação de hipóteses e a compreensão das relações contidas nos processos de tomada de decisão (Ricci, 2010). Sendo as leis responsáveis por delinear a atividade estatal e fundamentar o Estado de Direito, é de extrema importância para qualquer cientista político que pesquise a produção legislativa ou o aparato legal do Estado encontrar categorias analíticas que possam servir como instrumento de manipulação da realidade para “interpretar as regularidades do mundo” (Marques, 2007:142) e “produzir pensamento disciplinado” (Arretche, 2007:148).

Ricci (2002, 2010) nos apresenta como a ciência política americana e a italiana desenvolveram classificações diferentes para o conteúdo das leis. A primeira escola se baseia na discussão que fizemos anteriormente com base no trabalho de Theodore Lowi (1964) referente ao caráter independente das políticas públicas em relação ao jogo político. Na tradição italiana, Ricci (2002, 2010) apresenta que mais recentemente dois aspectos referentes ao conteúdo das leis passaram a ser utilizados pelos analistas. O primeiro, muito parecido com a escola americana, refere-se ao número de indivíduos afetados pela norma produzida e o segundo, mais inovador, agrega à classificação das leis seu impacto territorial, no sentido geográfico do termo. Ambas as escolas estariam

por ele inseridas numa vertente analítica denominada *Disagregation Approach*, cuja abordagem está na classificação do conteúdo das leis em função de seus efeitos programados ou efetivos sobre a sociedade (Ricci, 2010). Ainda segundo Ricci (2010), esta vertente se diferencia da que denomina *Importance Approach*, cuja abordagem classifica as leis de acordo com uma interpretação sobre seu nível de importância. Este trabalho está associado à primeira vertente e se debruça sobre a seleção de leis realizada por Mancuso e col. (2010, Quadro 1)⁷ que foi por nós revisada e atualizada⁸.

Diferente dos trabalhos existentes, mesmo considerando o processo legislativo enquanto unidade fundamental para a análise do comportamento político, nossa principal unidade de análise não será a lei em sua integralidade, mas sim a desagregação de seu conteúdo. Com o objetivo de “conceber alguns critérios que permitam reconhecer nas leis elementos meramente distributivos” (Ricci, 2003:706), valemo-nos da abordagem metodológica que Couto e Arantes (2006, 2009), seguindo a orientação de investir em critérios qualitativos para a criação de unidades quantitativas do conteúdo legislativo, aplicam à análise da vigente Constituição brasileira com base no que denominam “dispositivos legais”. Acreditamos que ao desagregar as leis em dispositivos legais podemos identificar de forma precisa em seu conteúdo quais informações são responsáveis por gerar custos para muitos e benefícios para poucos e, deste modo, driblar o problema da falta de precisão na classificação de leis (Ricci, 2010:9).

Dialogando com a literatura que busca analisar a rigidez constitucional e seu desenvolvimento ao longo do tempo (Lorenz, 2005), Couto e Arantes (2006, 2009) apontam que a Constituição brasileira de 1988 vem desde a sua promulgação sofrendo alterações sucessivas em seu texto, de modo que a carta maior ainda não tenha adquirido estabilidade. Com o objetivo de explicar porque falta rigidez à Constituição Federal, analisam o conteúdo da lei maior e destacam que quase um terço de seu conteúdo é composto pelo que chamam de dispositivos de *policy* enquanto o restante se

⁷ Agradeço ao Prof. Dr. Wagner Pralon Mancuso o envio de seu relatório de pesquisa, *Lobby e Renúncia Tributária da União: Contribuições para uma análise da Política de Concessão de Benefícios Tributários ao empresariado industrial no Brasil (1988-2006)* (2008) e também do quadro detalhado que disponibiliza ao público na nota 4, página 220, do capítulo “Colcha de retalhos: a política de concessão de benefícios tributários ao empresariado no Brasil (1988-2006)”, presente no livro *Estado, Empresariado e Desenvolvimento no Brasil: Novas Teorias, Novas Trajetórias* (2010).

⁸ A revisão e atualização do quadro de leis que concedem benefícios tributários referentes ao PIS, à COFINS e à CSLL foram feitas com base nas informações disponíveis no sítio da Presidência da República (www.planalto.gov.br) e no sítio da Câmara dos Deputados (www.camara.gov.br) com apoio da *Coletânea da Legislação PIS/PASEP e COFINS* disponível no sítio da Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRF) através do seguinte endereço eletrônico: <http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/Legislacao/Coletanea/ColetaneaPISCoFins.pdf>, acessado em 15 de outubro de 2011.

dedica a dispositivos de *polity*, ou seja, boa parte do conteúdo constitucional se remete a políticas governamentais ao invés de se dedicar à estrutura e às bases fundamentais do Estado e da Sociedade. Segundo os autores, o fato de o conteúdo da lei maior ser recheado de políticas governamentais impõe uma agenda de políticas aos governos, que com o objetivo de alterá-la são obrigados a mobilizar esforços para mudar o texto constitucional.

Mais do que considerar o resultado do trabalho desses autores, nos interessa apresentar a unidade de análise que utilizam para, através de critérios qualitativos, obterem dados quantitativos sobre o conteúdo da lei maior. Ao invés de classificarem o conteúdo da Constituição Federal em seu conjunto, optam por desagregá-lo com o objetivo de identificar em cada trecho de seu texto a informação que está sendo transmitida. Uma vez que a estrutura legal possui uma organização lógica e racional basicamente dividida em tópicos (artigos, incisos e alíneas), estes autores os consideram como unidade de análise desde que transmitam informações que possam ser classificadas por critérios pré-estabelecidos. Segundo suas próprias palavras:

Chamamos de ‘dispositivo’ a unidade básica que compõe o texto constitucional. Examinamos artigos, parágrafos, incisos e alíneas que formam a Constituição, decompondo-os e algumas vezes agrupando-os até que seja possível circunscrever o elemento constitucional que está sendo veiculado. [...]. A contagem de artigos pode ser traída pelos subitens neles contidos e a de palavras ou linhas compromete a comparação entre constituições, uma vez que a diversidade de línguas e de culturas jurídicas pode ensejar diferentes estilos literários de redação e textos constitucionais, alguns mais dissertativos e outros mais enxutos (Couto e Arantes, 2009:37, nota 12).

Consideramos que a lógica analítica acima apresentada é bastante promissora para os propósitos dessa pesquisa e inova sobre a análise do conteúdo legislativo brasileiro. Até hoje as pesquisas desenvolvidas tradicionalmente analisam as leis em sua integralidade, deixando de considerar, por exemplo, o fato de que uma única lei pode tratar de diferentes assuntos conforme apontam suas próprias ementas quando enunciam que darão “outras providências”. Para que se tenha um exemplo, a Lei Ordinária 12.350 de 2010, ao mesmo em tempo que sua ementa enuncia a regulação de atividades ligadas à Copa do Mundo FIFA de 2014, em seu texto concede benefícios tributários a setores e empresas ligadas à atividade agropecuária.

Sendo os benefícios tributários referentes ao PIS, à COFINS e à CSLL concedidos por qualquer tipo de espécie normativa que tenha força de lei, podemos desagregá-las em dispositivos para identificar com precisão quais artigos, incisos,

parágrafos e alíneas contidos em seu interior apresentam de fato o conteúdo responsável por conceder e delimitar os benefícios tributários.

Em seis etapas, construímos um banco de dados cronológico com base na criação de dispositivos legais que vai de janeiro de 1995 até o final de 2010⁹. Na primeira etapa, através da lista de leis e medidas provisórias pré-selecionadas, averiguamos a data de criação de cada dispositivo pelo momento preciso em que ganham força de lei, ou seja, consideramos um dispositivo válido somente nos seguintes momentos do processo legislativo brasileiro: (i) no momento em que uma medida provisória é editada pelo Presidente da República¹⁰; (ii) e no momento em que um projeto de lei é sancionado pelo mesmo após aprovação do Congresso Nacional.

A seleção de dispositivos impõe um grande desafio ao pesquisador, uma vez que o trabalho qualitativo envolvido lhe garante imensa discricionariedade. Todo o cuidado foi tomado para que não houvesse a seleção de dispositivos que não se enquadrassem nas categorias de benefícios criadas com base na Lei de Responsabilidade Fiscal (ver o Quadro 3.2) ou não regulassem diretamente o acesso a eles. Também foi feita a leitura e análise do texto das leis (artigo por artigo, parágrafo por parágrafo, inciso por inciso e alínea por alínea) com o objetivo de não deixar de fora qualquer dispositivo que pudesse ser considerado. Classificar o conteúdo das leis não é uma tarefa trivial, por isso, optamos por desagregá-lo. Ao dedicar esforços sobre cada dispositivo da lei, captamos o ponto exato em que a informação sobre a concessão de benefícios tributários é emitida¹¹.

Na segunda etapa, definimos o meio pelo qual cada dispositivo foi criado com base na espécie normativa que lhe contém: medida provisória (MP), lei ordinária (LO) ou projeto de lei complementar (LCP).

Em terceiro lugar, verificamos quais foram os atores responsáveis pela autoria de cada dispositivo. Nesta etapa, utilizamos três categorias para delimitar os atores que

⁹ Agradeço à equipe do Grupo de Estudos Legislativos do CEBRAP, Andréa, Jaqueline, Danilo, Rafael e Samuel. Somente com a sua colaboração foi possível construir este banco de dados e dar início a todo o trabalho aqui apresentado.

¹⁰ Antes da Emenda Constitucional 32, de 11 de setembro de 2001, que regulou o artigo 62 da Constituição Federal estabelecendo, entre outras coisas, que as novas MPs tenham 60 dias como prazo de vigência, podendo ser renovadas por no máximo igual período, o Executivo Federal tinha autonomia para reeditar as medidas provisórias de seu interesse quantas vezes considerasse necessário, podendo alterá-las a cada reedição. Para este caso, nós analisamos reedição por reedição e averiguamos o momento exato de criação dos dispositivos.

¹¹ A lista de dispositivos selecionados se encontra no banco de dados desta pesquisa, que pode ser encontrado no sítio do Consórcio de Informações Sociais (CIS) pelo seguinte endereço: <http://www.nadd.prp.usp.br/cis/DetalheBancoDados.aspx?cod=B461>, acessado em 15 de outubro de 2011. Caso não seja possível obtê-lo dessa maneira, é possível solicitá-lo ao autor deste trabalho através do email davi.moreira@gmail.com. Além do livro de códigos que acompanha o banco de dados, para sua melhor compreensão recomendamos a leitura do Anexo 4 desta dissertação.

participaram da autoria os dispositivos aprovados conforme é apresentado pelo quadro abaixo:

Quadro 3.1
Classificação da Autoria dos Dispositivos

Tipo de Autoria			Descrição
1	Exclusiva do Poder Executivo		Refere-se a dispositivos originalmente propostos pelo Poder Executivo que chegaram ao final de todo o processo legislativo sem alteração
2	Exclusiva do Poder Legislativo		Refere-se a dispositivos originalmente propostos pelo Poder Legislativo que chegaram ao final de todo o processo legislativo
3	Conjunta¹²		Refere-se a dispositivos propostos pelo Poder Executivo que chegaram ao final de todo o processo legislativo após alguma alteração de conteúdo proposta pelo Poder Legislativo

Fonte: Elaboração própria.

Para realizar a classificação acima, atribuímos todos os dispositivos criados por medidas provisórias e mantidos no texto final da lei ao Poder Executivo¹³. De modo que, a partir da análise da tramitação dos projetos de lei, pudemos classificar o restante dos dispositivos encontrados na legislação aprovada. Fizemos uma rigorosa busca sobre projetos apensados, substitutivos, destaques e emendas individuais aprovadas pelos relatores para averiguar o Partido e o autor de cada dispositivo posteriormente sancionado pelo Presidente da República. Considerando o momento de apresentação e autoria dos dispositivos que foram posteriormente sancionados, através da leitura e análise dos projetos foi possível definir a “paternidade” dos dispositivos que não estavam presentes nas medidas provisórias ou nos projetos de lei encaminhados pelo Executivo Federal ao Congresso Nacional, mas compunham o conteúdo das leis.

Convém ressaltar que o processo decisório do qual estamos tratando se diferencia do processo orçamentário já exposto. No entanto, quando verificamos as regras que orientam os trabalhos no Congresso Nacional e em suas respectivas Casas

¹² Agradeço à Profa. Dra. Marta Arretche pelos apontamentos feitos durante o exame de qualificação e, principalmente, por me chamar a atenção para o caso em que os Poderes constroem juntos os dispositivos legais selecionados.

¹³ Cabe lembrar que, entre as medidas provisórias analisadas por esta pesquisa, duas não chegaram a ser apreciadas pelo Poder Legislativo em função da Emenda Constitucional 32. Entre outras coisas, seu texto estabeleceu que as Medidas Provisórias já editadas até a data de sua publicação vigorassem indefinidamente até que o Congresso Nacional deliberasse sobre elas ou que Medida Provisória ulterior as revogasse. São elas: a MP 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e a MP 2.228-1, de 6 de setembro de 2001.

Legislativas, encontramos a semelhante centralização de poderes baseadas em princípios de proporcionalidade partidária organizados a partir de indicações feitas pelo Colégio de Líderes, seja para a composição das mesas das Casas Legislativas e do Congresso Nacional, seja para a composição das comissões. No caso das comissões permanentes, por exemplo, “é prerrogativa dos líderes dos partidos nomear, assim como substituir, a qualquer momento, os [seus] membros” (Pereira, 2000).

Ademais, é importante reforçar que nossa atenção está voltada para os dispositivos que regularam a concessão de benefícios tributários através do processo legislativo. Inovações institucionais podem impedir que alguns benefícios tributários vinculados às contribuições selecionadas sejam captados. Uma inovação institucional conferida pela Lei 11.196/2005, por exemplo, deu ao Poder Executivo total autonomia para regular por decreto, quando bem entender, as alíquotas referentes à COFINS incidente sobre uma seleção de produtos químicos e farmacêuticos. Como dedicamos nossa análise apenas ao conteúdo de leis ordinárias, leis complementares e medidas provisórias, nós não pudemos contabilizar se o Executivo Federal valeu-se do poder concedido para produzir benefícios tributários.

Outro ponto importante para ressaltar se refere à interpretação dos dispositivos e à sua equiparação unitária, tanto no que diz respeito a seu conteúdo, como no que diz respeito a seu real valor de renúncia. No primeiro caso, um único dispositivo pode dar conta de anunciar o benefício e delimitar o seu acesso. Deste modo, inovações na estrutura do texto da lei podem comprometer nossa mensuração, por exemplo: até a Lei Complementar 123/2006, que cria o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, todos os benefícios concedidos para regular o tratamento diferenciado conferido às micro e pequenas empresas estavam contidos nas leis através de artigos, incisos e alíneas. Esta lei inovou ao consolidar as informações referentes aos benefícios em tabelas anexadas, fazendo com que os critérios estabelecidos por esta pesquisa não pudessem ser utilizados para captar os dados das tabelas.

No segundo caso, um leitor atento pode se perguntar: por que não foi analisado o impacto do dispositivo segundo a sua renúncia específica? Este procedimento deveria ser possível, dada a tangibilidade da renúncia tributária. No entanto, não há metodologia adequada para tal¹⁴. Como já apontamos, as próprias estimativas da Receita Federal

¹⁴ Contudo, a contagem dos dispositivos seguiu o número de contribuições ao qual se referia. Se um dispositivo se referia somente ao PIS, ele foi contado apenas uma vez. Se um dispositivo se referia ao PIS e à COFINS, ele foi contado duas vezes. Se outro dispositivo se referia ao PIS, à COFINS e à CSLL, ele foi contado três vezes. Esta foi uma recomendação dada pela equipe técnica da Secretaria da Receita Federal após entrevista feita por telefone. Para ter acesso ao nosso banco de dados, consulte o Anexo 4.

sobre a renúncia de receitas são questionadas e já foram indagadas pelo Tribunal de Contas da União (ver Anexo 6). Assim, neste trabalho fazemos uma equiparação unitária dos dispositivos no que diz respeito a seu real valor de renúncia. Dois dispositivos completamente diferentes em relação a seu impacto sobre a arrecadação das contribuições são tratados de maneira equivalente, por exemplo: um dispositivo que concede isenção do PIS para cooperativas tem o mesmo peso que um dispositivo que isenta o setor farmacêutico desse tributo. Como podemos notar, sem qualquer conhecimento contábil mais profundo sobre o assunto, é muito provável que o dispositivo que concede o benefício ao setor farmacêutico represente uma renúncia muito maior do que o dispositivo dedicado às cooperativas.

Do mesmo modo, é importante destacar que nosso recorte não permite captar manipulações tributárias, por exemplo: como examinamos somente os benefícios referentes às três contribuições sociais selecionadas (PIS, COFINS e CSLL), não conseguimos captar se um benefício é concedido em função do aumento de outro tributo. Ou seja, se por ventura o governo decidiu aumentar a incidência do IPI sobre um setor específico em troca de uma redução da COFINS, não nos interessa saber se a arrecadação tributária como um todo não se alterou. Estamos interessados na presença do benefício concedido em relação à contribuição social que é objeto desta pesquisa.

Em quarto lugar, averiguamos qual o impacto de cada dispositivo sobre a sociedade de acordo com critérios de generalidade e territorialidade (Ricci, 2002:110). No artigo *A Medida das Leis: Do uso de noções genéricas à mensuração do imponderável* (2002), Ricci sugere a classificação do impacto do conteúdo legislativo em seis possíveis categorias nas quais o conteúdo das leis pode se enquadrar: três referentes à sua generalidade (Geral/Secional, Microsecional e Individual) e duas ligadas ao impacto territorial do conteúdo da norma (Local ou Nacional).

No que diz respeito ao critério da generalidade, por definição, benefícios tributários não podem ter impacto geral. No entanto, há dispositivos que podemos enquadrar no recorte “Secional” por beneficiarem amplos setores da economia brasileira. Quanto aos dispositivos que apresentam alto grau de concentração, temos aqueles que beneficiam atividades econômicas muito específicas sem determinar as empresas ou as pessoas jurídicas beneficiadas, categoria “Microsecional”. Mas também temos dispositivos que identificam os potenciais beneficiados, categoria “Individual”. Em relação ao critério da territorialidade, mantivemos as duas categorias criadas por Ricci (2002). Para ver exemplos de dispositivos classificados, consulte o Anexo 8.

Num quinto momento, diferenciamos os dispositivos selecionados daqueles que são criados com o objetivo de alterar o texto de dispositivos existentes. Deste modo, com base numa primeira categoria fundada no impacto legal do dispositivo criado sobre o arcabouço legislativo pré-existente, encontramos nas leis e medidas provisórias três tipos diferentes de dispositivos: (i) Dispositivos Inovadores: dispositivos que inovam com o objetivo criar uma nova regulação através da concessão de novos benefícios tributários; (ii) Dispositivos Incrementais: dispositivos que se apoiam no arcabouço legal já existente com o objetivo de incrementá-lo; e (iii) Dispositivos Reformadores: dispositivos cujo objetivo é alterar o texto de dispositivos criados anteriormente, seja para revogá-los, ampliá-los ou restringi-los.

Neste trabalho selecionamos apenas os tipos (i) e (ii)¹⁵, pois se tratam de dispositivos novos que passam a compor o arcabouço legal, seja para inová-lo ou para incrementá-lo. Os Dispositivos Inovadores são aqueles que ganham força de lei a partir de uma regulamentação nova que ainda não estava presente no arcabouço legal do país. Os Dispositivos Incrementais, por sua vez, são aqueles que, apesar de acompanharem novas leis, são produzidos para incrementar o arcabouço legal pré-existente segundo a localização indicada no texto legal aprovado. Exemplos de cada tipo de dispositivo podem ser encontrados no Anexo 5.

A distinção entre os dois tipos de dispositivos é importante, pois se refere ao fato de que nas leis analisadas não é possível encontrar casos em que um mesmo dispositivo inove sobre o arcabouço legal pré-existente e ao mesmo tempo o incremente.

Sob este recorte, vinculado ao impacto inovador ou incremental do dispositivo sobre o arcabouço legal pré-existente, consideramos oito tipos diferentes de benefícios tributários com base no parágrafo primeiro do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2001)¹⁶, conforme apresentamos no Quadro 3.2.

Além de dispositivos que concedem algum dos oito benefícios tributários previstos, nosso trabalho também se debruça sobre dispositivos que regulam os potenciais beneficiados. A seleção destes dispositivos se faz necessária porque são eles os responsáveis por incluir a possibilidade de setores, produtores ou atividades econômicas específicas se beneficiarem da renúncia de receitas. Ademais, se a

¹⁵ É importante destacar que estamos trabalhando somente com dispositivos novos. Não contabilizamos dispositivos legais que promovem alterações em dispositivos já criados. Na construção de nosso banco de dados já iniciamos um trabalho sobre a alteração sofrida por cada dispositivo após a sua criação e pretendemos concluí-lo em outra oportunidade.

¹⁶ A Lei de Responsabilidade Fiscal elenca oito tipos diferentes de benefícios tributários cujos parâmetros foram utilizados para a construção de nossas categorias. São eles: 1. Anistia; 2. Remissão; 3. Subsídio Tributário; 4. Crédito Presumido; 5. Isenção; 6. Redução de Alíquota; 7. Redução da Base de Cálculo; 8. Tratamento Diferenciado.

concessão de benefícios tributários é importante, tão importante quanto é a regulamentação que permite o acesso a ela. Deste modo, o sexto passo foi a construção de categorias de setores ou atividades econômicas às quais os benefícios se referiam. As 35 categorias elencadas podem ser encontradas no Anexo 7.

Quadro 3.2
Tipos de Benefícios Tributários

	Tipo de Benefício	Descrição
1	Redução da Base de Cálculo	Redução da composição contábil sobre a qual incide a alíquota do imposto
2	Redução da Alíquota	Diminui o percentual calculado sobre uma determinada base de cálculo
3	Suspensão	Suspende a obrigatoriedade do pagamento da contribuição
4	Crédito Fiscal	Redução do valor devido de um tributo a partir do pagamento de outro ou de certa cumulatividade tributária
5	Isenção	Dispensa do pagamento de tributos
6	Dedução	Dedução de determinada quantia da base de cálculo do tributo ou de seu valor a ser pago
7	Condições especiais para quitação de débito	Vantagens para o pagamento de dívidas
8	Remissão	Dispensa total ou parcial do pagamento de dívidas

Fonte: Elaboração própria com base na Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000.

A despeito dos problemas apontados, consideramos que para responder à nossa questão de pesquisa referente à participação dos diferentes atores no processo decisório de aprovação da política, a unidade de análise é adequada. Ela não substitui análises que têm como principal unidade de medida o processo legislativo como um todo ou o texto legal em sua integralidade. No entanto, complementando esta unidade de medida, o dispositivo legal funciona como *proxy* da participação dos atores sobre o texto final. Em relação a este trabalho, o dispositivo legal funciona como *proxy* da participação dos atores na formulação do conteúdo da política de benefícios tributários referentes ao PIS, à COFINS e à CSLL de 1995 a 2010. Na próxima seção nos dedicamos à análise dos dados.

Vimos que a estimativa de renúncia de receitas de 1995 a 2010 referente aos benefícios tributários do PIS, da COFINS e da CSLL cresceu de R\$ 386 milhões para R\$ 49 bilhões no ano passado. Ao longo desse período, 60 processos legislativos deram origem a 1.314 dispositivos que concederam e regulamentaram os benefícios tributários referentes às contribuições selecionadas.

Os dados agregados referentes ao período escondem padrões e detalhes sobre cada governo. Por essa e por outras razões já elencadas no início do trabalho, vamos comparar os mandatos Lula e FHC destacando separadamente os aspectos referentes a cada um. Além de se debruçar sobre o tema da conexão eleitoral e a concessão de benefícios a grupos de interesse, a análise empírica que será desenvolvida também pode ser enquadrada como mais um esforço para a compreensão do processo legislativo nacional na tentativa de averiguar padrões de interação entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Como já apresentado, nosso principal objetivo é responder à seguinte questão: como se dá a concessão de benefícios tributários a setores econômicos do país através do processo legislativo? Muitos trabalhos analisaram os Poderes Executivo e Legislativo de forma uniforme e estritamente dividida pela separação de Poderes. A análise que desenvolvemos nesta dissertação se vale dessa separação enquanto recurso analítico, mas não se restringe a ela. Vamos considerar o fato de que estamos diante de um Presidencialismo de Coalizão (Abranches, 1988) e de que a formatação do Poder Executivo tem como finalidade principal a formação de maioria legislativa no Congresso Nacional (Figueiredo e Limongi, 1998, 1999, 2002, 2005, 2010). Por isso, ora vamos tratar esses atores como entidades separadas do ponto de vista formal (institucional), ora vamos analisá-los do ponto de vista político, separados enquanto situação e oposição. Outro aspecto relacionado à abordagem que daremos aos Poderes se refere à sua unidade analítica. Além de serem tratados de forma uniforme, tanto o Executivo quanto o Legislativo também serão abordados de forma desagregada, de modo que seja possível acompanhar interações políticas no interior dessas instituições durante os processos legislativos selecionados.

Este capítulo será dividido em seis seções. Na primeira, contextualizamos os governos FHC e Lula com base na literatura das ciências sociais sobre desenvolvimento no Brasil. Nosso objetivo é destacar de forma ampla e geral os principais constrangimentos político-econômicos a que estavam submetidos os governos e,

principalmente, retratar as políticas colocadas em pauta por cada um deles. Na sequência, damos início à análise empírica deste trabalho. Na segunda seção, analisamos o volume de participação dos atores envolvidos no processo decisório na autoria do conteúdo legislativo que regula a concessão de benefícios tributários. Na terceira, veremos como se dá a atuação dos atores e quais as estratégias utilizadas pelos que obtiveram sucesso em suas propostas. Na quarta, vamos averiguar a interação partidária ao longo do processo decisório. Na quinta, veremos se as preferências dos atores são compartilhadas numa agenda uniforme ou se é possível identificar complementaridade nas propostas. Por fim, analisamos o impacto do conteúdo legislativo criado.

4.1 Breve contexto

Podemos ver pelo gráfico abaixo (Gráfico 4.1) uma clara mudança no volume de dispositivos criados de um governo para o outro. Enquanto no governo FHC foram criados em média 29,6 dispositivos por ano, durante o governo Lula este valor sobe para 134,6 dispositivos por ano.

Gráfico 4.1
Evolução da criação de dispositivos que regulam a concessão de benefícios tributários (1995-2010)

Fonte: Elaboração própria. Anexo 4.

Apesar da discrepância, com o passar dos anos houve um considerável aumento no número de dispositivos criados pelo governo FHC. Em seu primeiro mandato (1995-

1998), foram criados 73 dispositivos por meio de nove processos legislativos, sendo em média 8,1 dispositivos por processo. Já no segundo mandato (1999-2002), foram criados 164 dispositivos que concederam e regularam a concessão de benefícios tributários através de 12 processos legislativos, sendo em média criados 13,7 dispositivos por processo. Este aumento no número de dispositivos criados pode ser tanto em relação à leve guinada desenvolvimentista de seu segundo mandato quanto à resposta pontual a crises, como a crise do setor elétrico no ano de 2001.

As análises sobre o modelo de desenvolvimento adotado durante a década de 1990 apresentam que as políticas implementadas pelos governos brasileiros neste período estão associadas a um movimento global de reestruturação econômica com base no “Consenso de Washington” (Williamson, 2000) e caracterizam-se enquanto um modelo liberal de desenvolvimento que tinha como um de seus objetivos “danificar o arcabouço institucional nacional-desenvolvimentista” e reorientar a sociedade brasileira em um sentido antiestatal e internacionalizante (Sallum Jr, 2000:27; Diniz, 2004).

Neste sentido, o primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) tinha o desafio de fazer a manutenção da estabilidade econômica recentemente alcançada com a implementação do Plano Real. Para tanto, o novo Presidente da República e sua equipe vislumbraram uma ampla agenda de reformas.

Do ponto de vista fiscal, Oliveira e Turolla apontam que os esforços “foram canalizados para uma proposta de reforma estrutural, (...) com a tentativa de aprovação de emendas constitucionais e de legislação voltada para a redução do déficit previdenciário e alterações na estrutura administrativa do setor público (...). Adicionalmente, o governo federal envidou esforços para conter a expansão fiscal dos governos subnacionais” (2003:196). Assim, independente do sucesso ou de seu fracasso, desde seu princípio, o governo FHC empreendeu recursos políticos com o objetivo de controlar os gastos do governo e, consequentemente, aumentar suas receitas.

Já no final de seu primeiro mandato, em 28 de outubro de 1998, este governo criou o Programa de Estabilidade Fiscal, que estabeleceu metas de superávit, cortou gastos e, como já apresentamos anteriormente, ampliou o volume de recursos da União através do aumento da arrecadação das contribuições sociais com o objetivo de equilibrar as contas públicas e conter seu endividamento. Não à toa vemos que em nossa série este é o mandato que menos produziu dispositivos que concederam benefícios tributários referentes às contribuições selecionadas.

Em seu segundo mandato, o consenso em torno do modelo liberal de desenvolvimento diminuiu, uma vez que os esforços empreendidos para garantir a

estabilidade não resultaram num crescimento sustentável e contínuo da economia (Diniz, 2000; Mancuso, 2007; Sallum Jr., 2000)¹⁷. Em resposta às constantes críticas, o governo FHC adotou medidas de cunho industrial e desenvolvimentista que haviam sido anteriormente descartadas, como, por exemplo: a criação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); dos Fóruns de Competitividade; dos Fundos Setoriais para o financiamento de projetos de pesquisa e inovação no país; incentivos fiscais à indústria; programas setoriais como o Moderfrota; e medidas para estimular a exportação (Delgado, 2005; Diniz e Boschi, 2007).

No entanto, segundo Suzigan e Furtado (2006), durante a década de 1990 as iniciativas de cunho industrial não representaram uma política industrial de fato. Assim, mesmo com as inovações implementadas, o governo FHC manteve uma austera política fiscal e ortodoxa política monetária, além de conservar o insulamento burocrático (Delgado, 2005). Do ponto de vista fiscal, o ápice de sua empreitada foi a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101, de 2000, que não só limita o endividamento do Estado brasileiro, como obriga os governantes que promoverem qualquer tipo de renúncia de receita a “apresentar estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois exercícios seguintes”. Além disso, para estar de acordo com a LRF, cada governante deverá demonstrar que a renúncia de receita foi considerada na Lei Orçamentária Anual (LOA) e que não afetará as metas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Alternativamente, o governante deve demonstrar que esta renúncia de receita será compensada por aumento de receita proveniente de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, aumento ou criação de tributo ou contribuição. Nesse caso, o ato que implique renúncia só entra em vigor quando estiver assegurada a compensação pelo aumento de receita (LRF, 2000).

Segundo Brasília Sallum Jr. é possível identificar no interior do governo FHC “a existência de uma polarização básica entre duas versões distintas de liberalismo – uma mais doutrinária e fundamentalista, o neoliberalismo e outra, que absorve parte da tradição anterior, o liberal-desenvolvimentismo” (2000:32), sendo a primeira versão predominante. Exemplo disso é a frase cunhada pelo ex-ministro da Fazenda Pedro Malan, de que “a melhor política industrial é não ter política industrial”.

Conforme indica a literatura (Maciel, 2009), governos com agendas desenvolvimentistas tendem a elevar a concessão de benefícios tributários. Deste modo,

¹⁷ Com base na Pesquisa Industrial Mensal do IBGE, Wagner Mancuso (2007:42) apresenta que entre 1991 e 1999 o Produto Interno Bruto brasileiro apresentou a seguinte variação: 1,03% (1991); -0,54 (1992); 4,92 (1993); 5,85 (1994); 4,22 (1995); 2,66 (1996); 3,27 (1997); 0,13 (1998); 0,79 (1999).

vemos que a leve guinada desenvolvimentista presente no segundo governo FHC, somada a crises pontuais, elevou o volume de dispositivos criados neste período.

Dado este breve contexto, vemos que o governo FHC foi, do ponto de vista programático, pautado pela austeridade fiscal e por uma agenda de políticas sem cunho industrial ou desenvolvimentista.

As eleições que se seguiram ao final do segundo mandato de FHC explicitaram percepções negativas sobre a continuidade das reformas liberalizantes¹⁸. O PT se articulou com uma parcela do empresariado industrial e montou uma chapa que tinha na candidatura de Lula o empresário mineiro José Alencar (PL) como vice. Nas urnas, após o segundo turno, o resultado deu a vitória a Lula com ampla margem de votos sobre José Serra, candidato apoiado pelo presidente Fernando Henrique e ex-ministro da Saúde.

Marcado pela dicotomia entre continuidade ou ruptura, ao mesmo tempo em que manteve a orientação ortodoxa na condução da política macroeconômica¹⁹ o governo iniciou o diálogo para a elaboração do que seria sua primeira política industrial (Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior - PITCE) com o objetivo de desenvolver o parque industrial brasileiro e expandir sua participação no mercado mundial. Para Suzigan e Furtado (2006) a maior vitória da PITCE foi a superação do viés liberal que se fez presente no governo durante a década de 1990. Entre algumas medidas da política industrial estão: o REPORTO (Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária); a desoneração de bens de capital mediante redução do prazo para aproveitamento de crédito de PIS/COFINS; a depreciação acelerada para bens de capital a ser descontada na CSLL; o novo regime de tributação das micro e pequenas empresas através da elaboração do Estatuto da Micro e Pequena empresa; e a Lei do Bem, Lei 11.196, de 2005, elaborada para incentivar a Pesquisa, o Desenvolvimento e a Inovação (PD&I) no país.

No primeiro mandato do presidente Lula foram criados 510 dispositivos através de 13 processos legislativos, em média 39,2 por processo. Este valor é duas vezes maior do que o que o governo FHC criou em seus oito anos de mandato. O ano de 2004 apresenta um pico em relação ao período. Neste ano, os 220 dispositivos criados

¹⁸ Em análise sobre o período, Delgado (2005:7) aponta que uma série de documentos das entidades representativas do empresariado industrial indicavam que a estabilidade macroeconômica era condição necessária, mas não suficiente para o desenvolvimento econômico do país. Após as eleições de 2002, as entidades reforçariam a necessidade de políticas industriais como forma de superar a estagnação econômica.

¹⁹ Isto se manifestou pela manutenção das metas de inflação, do câmbio flutuante, do aumento do superávit primário acima do que foi acordado com o Fundo Monetário Internacional (FMI) em 2002 e também pelo aumento da taxa básica de juros (Diniz, 2005).

referem-se a oito processos legislativos diferentes, no entanto, 115 (52,3%) desses dispositivos foram criados pela Lei 10.865 que, como explicitamos no início deste trabalho, tinha como propósito principal dar tratamento isonômico às importações através da criação do PIS-Importação e da COFINS-Importação, atendendo a reivindicações do empresariado nacional que se sentia prejudicado pelas regras que estavam em vigor.

Em seu segundo mandato é dada continuidade à elaboração de políticas industriais e a PITCE dá lugar à Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que se insere no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Entre outras iniciativas, a nova política industrial promove: o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (PADTIS); o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV Digital (PATVD); e o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (REIDI).

Deste ponto de vista, as inovações do governo Lula refletem em âmbito doméstico uma inflexão do debate intelectual internacional sobre desenvolvimento ao reforçar o papel do Estado e buscar uma articulação harmônica entre os setores público e privado do país (Diniz & Boschi, 2007). Para Boschi e Gaitán (2010), estamos diante de um novo modelo de desenvolvimento, ainda em formação, que pode ser encontrado em outros países da América Latina, como o Chile e a Argentina. Tal modelo, chamado de neodesenvolvimentismo, combina intervenção estatal com austeridade fiscal e estabilidade monetária, reconhecendo a necessidade das economias em desenvolvimento buscarem maior autonomia no sistema internacional combinando elementos do nacional-desenvolvimentismo com o atual contexto de integração econômica global.

Durante o segundo mandato de Lula foram criados 567 dispositivos por meio de 26 processos legislativos, sendo em média 21,8 dispositivos por processo. O ano de 2008 apresenta pico em relação ao período. Neste caso, nove processos legislativos foram responsáveis por criar os 253 dispositivos, sendo que 129 (51%) correspondem à Lei Complementar 128, que tratou de incrementar o Estatuto da Micro e Pequena Empresa criado em 2006.

Quando comparado ao governo FHC, vemos que de fato há um aumento no número de dispositivos criados. Enquanto no governo FHC (1995-2002) havia uma média de 29,6 dispositivos por ano, apresentando um desvio padrão de 22,2 dispositivos, no governo Lula (2003-2010) esta média sobe para 134,7 e o desvio

padrão vai para 66,3 dispositivos. Deste modo, a retomada de políticas industriais na agenda do governo representa uma guinada com relação à última década do século passado. E, no que diz respeito a esse trabalho, não só podemos averiguar que governos com agendas desenvolvimentistas tendem a elevar a concessão de benefícios tributários para estimular setores da economia, mas que se os políticos brasileiros são ávidos por produzir benefícios tributários a grupos de seu interesse, ao longo dos últimos 16 anos por alguma razão este desejo esteve contido e só veio à tona com o passar do tempo.

Se os governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva se diferenciam em relação à agenda de políticas vislumbrada e com respeito ao contexto no qual estavam inseridos, podemos identificar diferentes padrões de atuação dos representantes na concessão de benefícios tributários a setores econômicos do país através do processo legislativo?

4.2 Qual o volume de participação dos atores envolvidos no processo decisório?

Em recente dissertação defendida, Rafael Freitas, ao analisar a participação legislativa sob a nova Constituição, destaca que “a literatura, ao enfatizar a dinâmica de centralização dos trabalhos legislativos, acaba não observando a potencial participação objetiva que o Legislativo tem sobre a legislação aprovada, diminuindo, assim, sua efetiva contribuição no processo de produção de leis” (2011:15). Para este autor, os estudos que analisam a governabilidade brasileira dedicam à formatação dos ministérios o sucesso legislativo do Presidente da República, sem assumir que a governabilidade se dá em termos substantivos, ou seja, através da participação dos parlamentares na produção de políticas públicas.

Levando em consideração o trabalho de Freitas (2011) e considerando a separação dos Poderes do ponto de vista formal, na análise dos dispositivos que ganharam força de lei, podemos encontrar a participação dos atores durante os governos FHC e Lula (Tabela 4.1).

Por meio de 21 processos legislativos, no governo FHC foram criados 237 dispositivos que concederam e regularam a concessão de benefícios tributários referentes ao PIS, à COFINS e à CSLL. Este montante equivale respectivamente a 35,0% dos processos legislativos e 18,0% dos dispositivos criados entre 1995 e 2010.

Valendo-se de seu poder de agenda, no governo FHC o Poder Executivo foi autor de 18 (85,7%) dos 21 processos legislativos e responsável pela autoria exclusiva

de 85,7% do total de dispositivos do período, enquanto o Poder Legislativo foi autor de três dos processos legislativos que concederam benefícios tributários e criou exclusivamente apenas 11,8% dos dispositivos²⁰. O restante dos dispositivos, 2,5% deles, foi criado de forma conjunta, ou seja, ambos os Poderes contribuíram para a criação de seu texto final.

Tabela 4.1
Autoria dos Dispositivos

Autoria	Governo FHC		Governo Lula	
	Número de Dispositivos	%	Número de Dispositivos	%
Exclusiva do Poder Executivo	203	85,7	321	29,8
Exclusiva do Poder Legislativo	28	11,8	712	66,1
Conjunta	6	2,5	44	4,1
Total	237	100,0	1077	100,0

X-squared = 3089.843, df = 2, p-value < 2.2e-16≈0,000

Fonte: Elaboração própria. Anexo 4.

Como no governo anterior, durante o governo Lula o Poder Executivo também se valeu de seu poder de agenda e foi autor de 87,2% (34 do total de 39) dos projetos de lei que concederam e regularam benefícios tributários. No entanto, dos 1.077 dispositivos criados pelos 39 processos legislativos do governo Lula, o Executivo Federal foi exclusivamente responsável por apenas 29,8% deles (321 dispositivos), enquanto 66,1% (712 dispositivos) foram exclusivamente criados pelo Poder Legislativo. Outros 44 dispositivos (4,1%) foram criados de forma conjunta pelos atores. O teste de aderência apresenta evidências de que a distribuição observada nos dispositivos selecionados durante o governo Lula é estatisticamente diferente da distribuição esperada com os dados que temos sobre o governo FHC²¹.

²⁰ Tal fato é curioso, uma vez que a alínea b, inciso II, do parágrafo 1º do artigo 61 da Constituição de 1988 garante ao Presidente da República a iniciativa privativa de leis que disponham sobre matéria tributária.

²¹ O teste de aderência avalia a hipótese de uma amostra ou população (P) ser proveniente de uma distribuição de probabilidade especificada (P_0) com base nas frequências esperadas (E_i), ou seja, a hipótese $H_0: P = P_0$ (Bussab e Morettin, 2002). Nesta pesquisa, utilizamos o teste de aderência para verificar se houve mudança estatisticamente significativa de uma distribuição de probabilidade P_0 encontrada no governo FHC em relação a uma distribuição P observada no governo Lula. Adotando o nível de significância de 0,05 (probabilidade de cometer um erro de tipo I: rejeitar a hipótese nula quando ela é verdadeira), rejeitamos H_0 com base no nível descritivo (p -value), ou seja, quando obtemos um p -valor (p -value) menor ou igual a 0,05. Ainda é importante ressaltar que não fizemos testes estatísticos quando o valor esperado (E_i) era menor ou igual a 5. Nestes casos fizemos análises descritivas dos dados. Para ter acesso aos *scripts* em R, veja o Anexo 10.

Vemos a seguir que há uma alternância no volume de participação dos atores ao longo do tempo e também que o Poder Legislativo participou relativamente mais do que o Poder Executivo na formulação da política.

Gráfico 4.2
Autoria de dispositivos por ano (1995-2010)

Fonte: Elaboração própria. Anexo 4.

Já é possível concluir que se o comportamento dos políticos brasileiros para a formulação da política de benefícios tributários é motivado pela conexão eleitoral (Ames, 1995a, 1995b, 2001; Mainwaring, 1991, 1999; Pereira e Mueller, 2000, 2002; Crisp e col., 2004; Crisp e Ingall, 2002; Samuels, 2002), há algo de estranho quando comparamos os governos FHC e Lula. No primeiro, vemos que é preponderante a participação do Poder Executivo na autoria de dispositivos e o Poder Legislativo pouco interfere sobre o conteúdo da política. Já no segundo, identificamos que há uma inversão de participação, pois o Legislativo Federal se torna o responsável pela maior parte do conteúdo legislativo que dá origem às leis que concedem benefícios tributários. Aqui já poderíamos relativizar a tese de que a concessão de benefícios tributários faria parte do *quid pro quo* existente entre representantes eleitos e grupos de interesse que se beneficiariam da renúncia de receitas (Graetz, 2007; Dever Jr, 2008, Mancuso e col., 2010) uma vez que não encontramos o mesmo volume de participação dos atores nos diferentes governos.

Contudo, apresentar o volume de participação dos Poderes pode suscitar dúvidas como: será que a participação legislativa não ficou concentrada a poucas oportunidades diante de todo o poder de agenda do Poder Executivo? Como seria sua participação por processo legislativo em cada um dos governos?

Para responder a essas questões, podemos encontrar ao menos dois resultados quando controlamos a participação dos atores por processo legislativo. No primeiro, que chamamos de Participação Isolada, um dos Poderes é o responsável único pela autoria de todos os dispositivos que concederam benefícios tributários num processo legislativo finalizado, indicando, obviamente, que nenhum dispositivo de autoria do outro Poder chegou a ser aprovado no texto final. No caso do Poder Executivo, em dois tipos de processos legislativos isto pode ocorrer: (i) no caso específico de medidas provisórias anteriores à Emenda Constitucional 32 de 2001 que não chegaram a ser apreciadas pelo Congresso Nacional²²; (ii) ou no caso de projetos de lei ou medidas provisórias editadas que os parlamentares aprovaram sem alterar o texto que receberam ou sem adicionar algum dispositivo legal que concedesse ou regulasse a concessão de benefícios tributários. No caso do Poder Legislativo, isto pode ocorrer em outros dois casos: (i) no caso de o Poder Executivo ter encaminhado projeto de lei ou editado medida provisória, cujo texto não criava novos dispositivos e o Congresso Nacional tratou de incrementar seu conteúdo incluindo dispositivos que concederam ou regularam a concessão de benefícios tributários que não foram vetados pelo Presidente da República; (ii) ou no caso de projetos de lei dos próprios parlamentares que concederam e regularam a concessão de benefícios tributários e também não foram vetados.

No segundo, que chamamos de Participação Complementar, o Poder Executivo e o Poder Legislativo atuam sobre o conteúdo de uma norma num mesmo processo legislativo, criando de forma exclusiva (tipos 1 ou 2, Quadro 3.1 do capítulo anterior) ou conjunta (tipo 3, Quadro 3.1 do capítulo anterior) dispositivos que foram posteriormente sancionados pelo Presidente da República. Há duas situações nas quais isto pode acontecer: (i) quando uma medida provisória editada ou projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional cria dispositivos e ao ser apreciado pelos parlamentares é incrementado com dispositivos propostos pelos legisladores; (ii) quando uma medida provisória editada ou projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional cria dispositivos e ao ser apreciado pelos parlamentares tem seu texto literalmente alterado pelos legisladores.

Com base no resultado apresentado por processo legislativo, construímos uma tabela de frequência que apresenta os processos legislativos nos quais o Poder

²² Como já citado, entre as medidas provisórias selecionadas, duas não chegaram a ser apreciadas pelo Poder Legislativo em função da previsão dada em 11 de setembro de 2001 pela Emenda Constitucional 32, que regulou o artigo 62 da Constituição Federal estabelecendo, entre outras coisas, que as MPs já editadas vigorassem até que o Congresso Nacional deliberasse definitivamente sobre elas ou que MP ulterior as revogue. São elas: a MP 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e a MP 2.228-1, de 6 de setembro de 2001.

Executivo atuou de forma isolada, de forma complementar ou não participou. Com o objetivo de fazer comparações entre os governos, fizemos um teste de aderência para verificar se houve mudança na distribuição de participação do Poder Executivo. Tanto no que diz respeito ao tipo de participação pelo número de processos legislativos como em relação ao volume de dispositivos criados por tipo de participação, há evidências suficientes para rejeitar a hipótese de que as distribuições encontradas no governo Lula são iguais às verificadas no governo FHC.

Vemos pela Tabela 4.2 que durante o governo FHC o Poder Executivo não atuou em três (14,3%) dos 21 processos legislativos, através dos quais o Legislativo federal criou 4,6% dos dispositivos deste governo. Contudo, ele atuou de forma complementar com o Poder Legislativo em outros quatro processos legislativos que deram origem a 85 (35,9%) dispositivos que concederam e regulamentaram a concessão dos benefícios tributários referentes ao PIS, à COFINS e à CSLL neste período. Apesar da participação complementar e da participação isolada do Legislativo, o Poder Executivo atuou sozinho em 66,7% dos processos legislativos, criando através desses processos 59,5% dos dispositivos do período. Temos, portanto, uma atuação preponderante do Poder Executivo na formulação da política, seja pela criação de dispositivos, seja pela atuação isolada nos processos legislativos.

Tabela 4.2
Participação do Poder Executivo nos Processos Legislativos

Poder Executivo								
	Governo FHC				Governo Lula			
Participação	NPLs	%	NDisp	%	NPLs	%	NDisp	%
Isolada	14	66,7	141	59,5	12	30,8	102	9,5
Complementar	4	19,0	85	35,9	16	41,0	620	57,6
Não participou	3	14,3	11	4,6	11	28,2	355	32,9
Total	21	100,0	237	100,0	39	100,0	1077	100,0

NPLs: Número de Processos Legislativos. NDisp: Número de dispositivos.

Teste de aderência para NPLs: X-squared = 22.7179, df = 2, p-value = 1.166e-05≈0,000

Teste de aderência para NDisp: X-squared = 2455.545, df = 2, p-value < 2.2e-16≈0,000

Fonte: Elaboração própria. Anexo 4.

Já no governo Lula, vemos que apesar do poder de agenda do Poder Executivo, o Poder Legislativo se mostrou bastante ativo na formulação da política de benefícios tributários referentes ao PIS, à COFINS e à CSLL. Como mostra a Tabela 4.2, em 16 processos legislativos (41,0% de 39) os Poderes atuaram de forma complementar, e em

11 processos legislativos o Poder Legislativo foi sozinho responsável por criar os dispositivos que regularam a concessão de benefícios tributários referentes às contribuições selecionadas.

Diferente do que vimos no governo FHC, quando o Poder Executivo atuou sozinho em 66,7% dos processos, durante os mandatos do Presidente Lula o Poder Executivo só participou de forma isolada em 30,8% dos projetos de lei que regularam a concessão de benefícios tributários. Todos os outros 27 projetos (69,2%) contaram com a participação positiva do Poder Legislativo.

Temos, assim, mais uma grande diferença em relação aos dois governos analisados, já que além da guinada participativa dos legisladores na produção da política pública pela criação de dispositivos, constatamos um aumento de participação complementar à matéria encaminhada pelo Executivo. Isto nos remete diretamente ao trabalho de Freitas (2011) e seu argumento de que a governabilidade também se dá em termos substantivos.

Olhando agora para cada um dos Poderes, como se deu sua atuação no período? Quais foram as estratégias utilizadas? Podemos inferir que a guinada de participação do Poder Legislativo está atrelada ao vínculo individual que os parlamentares estabelecem com grupos interessados na política de benefícios tributários? Conhecendo o volume de participação dos atores tomados enquanto sua divisão formal, podemos avançar e fazer nossa segunda questão específica.

4.3 Quais as estratégias utilizadas pelos atores?

Através da divisão formal entre os Poderes, analisamos as estratégias procedimentais utilizadas por cada um para a aprovação de seus dispositivos. Neste capítulo, analisamos somente os dispositivos de autoria exclusiva (tipos 1 ou 2, Quadro 3.1 do capítulo anterior) por tipo de processo legislativo (medida provisória, processo legislativo de lei ordinária ou processo legislativo de lei complementar).

No caso do Governo FHC, verificamos como se deu a autoria de dispositivos pelos Poderes antes e depois da promulgação da Emenda Constitucional 32, que passou a impedir o Poder Executivo de reeditar sucessivamente as medidas provisórias. Também a esse respeito, no caso do Executivo, verificamos a média de vezes em que cada dispositivo foi reeditado após ter sido criado através de medida provisória.

Para o governo Lula, dado que o arcabouço institucional de produção legislativa se manteve inalterado, não fizemos qualquer controle e apresentamos os dados agregados dos oito anos de governo. Como o teste de aderência não é recomendável para valores esperados menores do que 5, nossa análise se baseia nos dados descritivos. Vejamos a seguir como se deu a atuação de cada Poder nos dois governos.

Atuação do Poder Executivo

No governo FHC, o Poder Executivo foi autor de 18 processos legislativos que regularam a concessão de benefícios tributários. Conforme as Tabelas 4.3 e 4.4 nos apresentam, desse total, 13 (72,2% de 18) foram iniciados através da edição de medidas provisórias e representam mais de 80% dos dispositivos criados exclusivamente por esse ator (167 dispositivos).

Como vemos acima, durante o governo FHC o Poder Executivo criou 82,3% de seus dispositivos através de medidas provisórias e, mais do que isso, no período em que a Emenda Constitucional 32 ainda não havia sido apreciada, 95,3% dos dispositivos de sua autoria exclusiva foram criados por esta via. Após sua promulgação, menos de 60% dos dispositivos criados por este governo ganharam força de lei por esta espécie normativa.

Tabela 4.3
Processos Legislativos do Poder Executivo por Espécie Normativa

	Governo FHC			Governo Lula
	Antes EC 32 %	Depois da EC 32 %	Total %	Depois da EC 32 %
Medida	9	4	13	30
Provisória	81,8	57,1	72,2	88,2
Lei Ordinária	2	3	5	3
	18,2	42,9	27,8	8,9
Lei	0	0	0	1
Complementar	0,0	0,0	0,0	2,9
Total	11 100,0	7 100,0	18 100,0	34 100,0

Fonte: Elaboração própria. Anexo 4.

Tabela 4.4
Dispositivos de autoria exclusiva do Poder Executivo por Espécie Normativa

	Governo FHC			Governo Lula
	Antes EC 32	Depois da EC 32	Total	Depois da EC 32
	%	%	%	%
Medida	123	44	167	295
Provisória	95,3	59,5	82,3	91,9
Lei Ordinária	6	30	36	26
	4,7	40,5	17,7	8,1
Lei	0	0	0	0
Complementar	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	129	74	203	321
	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria. Anexo 4.

Além disso, até a edição da Emenda Constitucional 32, em 11 de setembro de 2001, o governo FHC se valeu da prerrogativa de editar e de reeditar medidas provisórias que concederam benefícios tributários e assim evitar, por certo tempo, a apreciação parlamentar. Para se ter uma ideia de como esta estratégia foi utilizada, cada dispositivo criado por medida provisória anterior à EC 32/2001 foi em média 16,5 vezes reeditado.

Já no Governo Lula, dos 34 processos legislativos de autoria do Poder Executivo, 88,2% (30 de 34) foram iniciados através da edição de medidas provisórias e representam 91,9% dos dispositivos criados por esse ator no período (295 dispositivos de 321).

Ao criar 91,9% de seus dispositivos através de medidas provisórias, o governo Lula manteve a estratégia já encontrada durante a análise do governo FHC, que criou mais de 80% dos dispositivos de seu interesse por esta via. Independente da manutenção da estratégia do Poder Executivo em ver aprovados os seus dispositivos, cabe ressaltar que o governo Lula não pôde se valer da possibilidade de reeditar medidas provisórias, como vimos no caso das medidas provisórias do governo FHC antes da edição da EC 32. Deste modo, o governo Lula inicia sua trajetória de produção das políticas de benefícios tributários muito mais propenso a necessitar da atividade parlamentar do que seu antecessor, que, como vimos, reeditou, em média, 16 vezes cada dispositivo criado.

Analisando com maior detalhe a formulação da política no interior do Poder Executivo, por meio da assinatura dos projetos de lei encaminhados à Câmara dos Deputados e das exposições de motivos das medidas provisórias editadas, podemos verificar quais ministros e ministérios compartilharam com o Presidente da República a responsabilidade pela formulação da política. Este dado é um aspecto importante para nosso trabalho, uma vez que, independente da literatura sobre a conexão eleitoral se debruçar sobre o comportamento individual dos legisladores, no caso brasileiro já sabemos que o Poder Executivo detém forte poder legislativo e, portanto, podemos averiguar se a conexão eleitoral de tipo individual, conforme defende parte da literatura (Ames, 1995a, 1995b, 2001; Mainwaring, 1991, 1999; Pereira e Mueller, 2000, 2002; Crisp e col., 2004; Crisp e Ingall, 2002; Samuels, 2002), pode ser também aplicada ao Executivo Federal.

Encontramos um “núcleo duro” de formulação dessa política que é constituído pela Presidência da República (PR), Vice-Presidência da República (VPR) e pelo Ministério da Fazenda (MF). As Tabelas 4.5 e 4.6 apresentam a participação dos demais ministérios na autoria exclusiva de novos dispositivos. Em primeiro lugar, estão apresentados os dispositivos criados pelo núcleo formado pelo PR/VPR/MF sem a participação dos demais ministérios; daí em diante, expomos quantos dispositivos foram formulados por este núcleo somado ao número n de ministérios.

No governo FHC, além da Presidência (PR), Vice-Presidência da República (VPR) e do Ministério da Fazenda (MF), nove outros ministérios participaram da autoria de projetos de lei ou medidas provisórias, incluindo reedições, que concederam e delimitaram o acesso a benefícios tributários (Tabela 4.5). Dos 203 dispositivos criados exclusivamente pelo Poder Executivo, 75 (37%) foram criados pelo núcleo PR/VPR/MF por meio de 10 processos legislativos. Todos os outros dispositivos foram criados com a participação de pelo menos mais um ministério.

Como vemos na Tabela 4.5, 34,5% dos dispositivos (70 de 203) foram criados com a participação de mais um ministério, com destaque para o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), que, somado à Presidência e Vice-Presidência da República e ao Ministério da Fazenda, participou da autoria de 42 dispositivos através de medidas provisórias, reedições e projetos de lei encaminhados ao Congresso Nacional. Do total, 25 dispositivos contaram com a participação de mais dois ministérios. E, por fim, 33 dispositivos contaram com a assinatura de três ministérios.

Tabela 4.5

Participação dos Ministérios na autoria exclusiva de dispositivos durante o governo FHC

Ministérios		Número de Dispositivos	%
PR/VPFR/MF		75	36,9
+1	MPAS	42	20,7
	MME	16	7,9
	MS	6	3,0
	MTE	2	1,0
	MAPA	2	1,0
	MDIC	2	1,0
+2	MAPA/MPAS	23	11,3
	MDIC/MINC	2	1,0
+3	MPAS/MDIC/MPOG	21	10,3
	MPAS/MEC/MS	12	5,9
Total		203	100,0

Para interpretar as siglas dos ministérios, consulte o Anexo 9.

Fonte: Elaboração própria. Anexo 4.

Ao todo, além do núcleo de formulação (PR/VPFR/MF) que participa de todos os processos, o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) se destaca por participar da autoria de 98 dispositivos, quase 50% do que foi criado pelo Poder Executivo.

Já no governo Lula, além do núcleo de formulação (PR/VPFR/MF), nove outros ministérios e a Advocacia Geral da União (AGU) participaram da autoria de projetos de lei ou medidas provisórias, que criaram dispositivos para conceder e delimitar o acesso a benefícios tributários. Dos 321 dispositivos criados pelo Poder Executivo, 60,7% (195) foram criados pelo núcleo PR/VPFR/MF por meio de 18 processos legislativos, sendo todos os outros dispositivos criados com a participação de pelo menos mais um ministério. Vemos, portanto, que diferente do governo Fernando Henrique, quando o núcleo formado pelo PR/VPFR/MF criou 37% dos dispositivos do Poder Executivo, no governo Lula a maioria dos dispositivos desse Poder foi proposta por esse núcleo e não contou com a participação direta de outros ministérios.

Como vemos na Tabela 4.6, 69 dispositivos (21,5% de 321) foram criados com a participação de mais um ministério, com destaque para o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), que, somado ao núcleo

PR/VPR/MF, participou da autoria de 18,4% (59) dos dispositivos exclusivamente propostos pelo Executivo através de medidas provisórias e projetos de lei encaminhados ao Congresso Nacional. Do total, 19 dispositivos (5,9%) contaram com a participação de mais dois ministérios, 13 dispositivos (4,1%) contaram com a assinatura de três ministérios e 25 (7,8%) contaram com a assinatura de cinco ministérios além do núcleo formado pela PR/VPR/MF.

Tabela 4.6

Participação dos Ministérios na autoria exclusiva de dispositivos durante o governo Lula

	Ministérios	Número de Dispositivos	%
	PR/VPR/MF	195	60,7
	MDIC	59	18,4
+1	MT	6	1,9
	MEC	4	1,2
+2	MDIC/MCT	18	5,6
	MDIC/MPOG	1	0,3
+3	MPOG/AGU/MAPA	7	2,2
	MME/ME/MDA	6	1,9
+5	MT/MDIC/MPOG/MCT/ME	25	7,8
	Total	321	100,0

Para interpretar as siglas dos ministérios, consulte o Anexo 9.

Fonte: Elaboração própria. Anexo 4.

Diferente do governo FHC, quando o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) se destacou por participar da autoria de quase 50% do que foi criado pelo Poder Executivo, no governo Lula o ministério que mais participou da autoria de dispositivos para além do núcleo formado pela PR/VPR/MF foi o MDIC, que esteve presente na formulação de 32,1% dos dispositivos.

Se substituirmos as siglas dos ministérios pelas siglas partidárias às quais os ministros oficiais ou interinos estavam filiados no momento da proposição dos dispositivos e averiguarmos a configuração partidária da formulação da política no âmbito do Poder Executivo, podemos comparar os governos e verificar a amplitude partidária por trás da concessão e regulação de benefícios tributários.

No caso do governo FHC, mesmo contando com uma média de quatro partidos compondo a coalizão governista ao longo dos dois mandatos (Anexo 1), somente um processo legislativo contou com a participação de partidos para além do PSDB e do PFL (atual Democratas-DEM). Referimos-nos à medida provisória 1.526/1996, que contou, além do núcleo de formulação, com a assinatura dos ministros da Previdência e Assistência Social, Desenvolvimento e Comércio Exterior e do Planejamento Orçamento e Gestão. A composição partidária desta medida provisória se deu da seguinte maneira:

Quadro 4.1
Composição Partidária da Medida Provisória 1.526/96 – Governo FHC

	Órgão	Responsável	Filiação
PR	Presidência da República	Fernando Henrique Cardoso	PSDB
MF	Ministério da Fazenda	Pedro Malan	Sem Filiação
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social	Reinhold Stephannes	PMDB
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego	Francisco Dornelles	PPB
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Antonio Kandir	PSDB

Para interpretar as siglas dos partidos e dos ministérios, consulte o Anexo 9.

Fonte: Elaboração própria. Anexo 4.

Vemos que o PMDB e o PPB (atual PP), membros da coalizão governista na época, participam da autoria da medida provisória que deu origem a 21 dispositivos criados exclusivamente pelo Poder Executivo. Ou seja, dos dispositivos elaborados de forma exclusiva pelo Poder Executivo no período, somente 10,3% tiveram a participação explícita de partidos de fora do âmbito da Previdência da República.

Como fizemos ao analisar a atuação do Executivo no governo FHC, se substituímos a sigla dos ministérios pelas siglas partidárias às quais os ministros oficiais ou interinos estavam filiados no momento da proposição do dispositivo, pelo menos quatro processos legislativos contam com a participação de partidos para além do PT, por parte da Presidência da República, e do PL ou do PRB, por parte da Vice-Presidência da República. São eles:

Tabela 4.7

Configuração partidária dos processos legislativos para além do núcleo formado pela PR/VPR/MF no Governo Lula

Processo Legislativo	Ministérios	Partidos	NDisp	%
MPV0352/07	PR/MF/MDIC/MCT	PT/PT/NE/PSB	18	32,2
MPV0449/08	PR/MF/MPOG/AGU/MAPA	PT/PT/PT/NE/PMDB	7	12,5
MPV0433/08	PR/MF/MT	PT/PT/PR	6	10,7
MPV0497/10	PR/MF/MT/MDIC/MPOG/MCT/ME	PT/PT/PMDB/SF/PT/PSB/PCdoB	25	44,6
Total			56	100,0

SF: Sem Filiação. NE: Filiação não encontrada. NDisp: Número de dispositivos.

Para interpretar as siglas dos partidos e dos ministérios, consulte o Anexo 9.

Fonte: Elaboração própria. Anexo 4.

Vemos que PSB, PMDB, PR e PC do B participam da elaboração de 56 dispositivos criados pelo Poder Executivo. Assim, dos dispositivos elaborados pelo Poder Executivo no período (321), 17,5% tiveram a participação explícita de partidos de fora do âmbito da Previdência da República.

Quando comparado ao Poder Executivo do governo FHC, se por um lado o governo Lula concentrou a autoria de dispositivos no núcleo formado pela PR/VPR/MF, por outro, sendo em média composto por 7,3 partidos, no governo Lula quatro partidos diferentes participaram da elaboração da política no âmbito do Poder Executivo.

Assim, vemos que se quisermos conferir ao Poder Executivo brasileiro os pressupostos teóricos que a literatura da conexão eleitoral apresenta, nós não encontramos sustentação. Primeiro, porque não são todos os ministérios que participam da formulação da política de benefícios tributários. Segundo porque, como vimos, durante o governo FHC, por exemplo, somente um partido diferente dos que compõem a Presidência da República participa da elaboração de um único projeto de lei. A este respeito, vemos que durante o governo Lula, além da concentração de dispositivos no núcleo formado pelo PR/VPR/MF, somente 17,5% dos dispositivos de autoria deste ator contaram com a participação de outros partidos da base governista.

Outro recurso de participação do qual o Poder Executivo pode se valer para moldar a política de benefícios tributários conforme seus interesses é a possibilidade de uso de seu poder de veto (parcial ou total) previsto nos parágrafos 1º e 2º do artigo 66

da Constituição Federal. Através dele é possível ao Presidente da República impedir a aprovação de dispositivos propostos e aprovados pelos parlamentares²³.

Vimos anteriormente que os parlamentares pouco participaram da autoria de dispositivos ao longo do governo FHC. Deste modo, poderíamos supor que a falta de sucesso desse ator estivesse atrelada ao uso do poder de veto do Presidente da República. No entanto, durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso, o poder de veto não foi utilizado em nenhum momento para barrar dispositivos propostos por parlamentares e foram incluídos nos projetos de lei para sanção presidencial após sua tramitação no Congresso Nacional.

Já no governo Lula, sabendo que o Poder Legislativo participou mais do que o Poder Executivo, dos 39 processos legislativos, 15 que tiveram dispositivos criados por parlamentares foram vetados total ou parcialmente pelo Presidente da República²⁴. Sob o respaldo do Ministério da Fazenda, o Presidente Lula impediu que a participação parlamentar fosse maior em 38,5% dos processos legislativos criados durante o seu mandato, vetando 140 dispositivos²⁵.

Apesar de o dado acima levantar dúvidas sobre a capacidade de coordenação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, o fato é que podemos atribuir o uso do poder de veto durante o governo Lula para a formulação da política de benefícios tributários ao expressivo aumento na participação parlamentar na autoria de dispositivos em comparação ao governo anterior.

Ademais, uma análise mais apurada dos dispositivos vetados revela que 71,4% (100 dispositivos) contaram com a participação de representantes de partidos que não compunham a coalizão governista no momento de sua apresentação. Se o Poder Executivo valeu-se do uso constitucional de seu poder de veto para moldar a formulação da política de benefícios tributários de acordo com seus interesses, fez isso vetando principalmente o conteúdo legislativo proposto por membros de partidos que não compunham a base governista. Já sabendo que a oposição buscou e conseguiu incluir conteúdo legislativo de seu interesse no texto apreciado pelo Congresso Nacional,

²³ Agradeço à equipe do Grupo de Estudos Legislativos do CEBRAP pela possibilidade de ter acesso à sua base de dados e, assim, conseguir de forma rápida e precisa informações referentes aos vetos realizados pelo Presidente da República sobre os processos legislativos que são objeto desta pesquisa.

²⁴ É importante ressaltar que, com base no banco de dados do Grupo de Estudos Legislativos do CEBRAP, consideramos vetados somente os processos legislativos cujo conteúdo vetado continha dispositivos legais referentes à concessão ou regulação de benefícios tributários ligados às contribuições selecionadas. Assim, é possível que outros projetos de lei tenham sido vetados, mas, como o conteúdo vetado não se encontra no escopo desta pesquisa, eles não foram contabilizados.

²⁵ O banco de dados com os dispositivos vetados pode ser encontrado no sítio do Consórcio de Informações Sociais (CIS) em: <http://www.nadd.prp.usp.br/cis/DetailBancoDados.aspx?cod=B461>, acessado em 15 de outubro de 2011. Caso não seja possível fazer o download, escreva para davi.moreira@gmail.com.

podemos nos perguntar como se deu o processo decisório dos dispositivos no interior do Poder Legislativo.

Atuação do Poder Legislativo

Durante o governo FHC, sabemos que o Poder Legislativo é responsável exclusivo por apenas 11,8% (28 de 237) dos dispositivos criados no período e participou de sete (33,3%) dos 21 processos legislativos. Apesar da prerrogativa constitucional de legislar sobre matéria tributária ser do Presidente da República (art. 61, §1º, II, b), o Poder Legislativo ainda é autor de três dos sete processos legislativos no qual teve participação na criação de dispositivos.

Sabendo que até 11 de setembro de 2001 o Poder Executivo podia reeditar medidas provisórias por tempo indeterminado e que seus dispositivos foram em média 16 vezes reeditados. Como fizemos para analisar a participação do Poder Executivo, podemos inferir que a mudança institucional teve algum impacto na participação parlamentar?

Tabela 4.8

Dispositivos de autoria exclusiva do Poder Legislativo por Espécie Normativa

	Governo FHC			Governo Lula
	Antes EC 32 %	Depois da EC 32 %	Total %	Depois da EC 32 %
Medida Provisória	9 45,0	6 75,0	15 53,6	447 62,9
Lei Ordinária	5 25,0	2 25,0	7 25,0	2 0,2
Lei Complementar	6 30,0	0 0,0	6 21,4	263 36,9
Total	20 100,0	8 100,0	28 100,0	712 100,0

X-squared = 265.2212, df = 2, p-value < 2.2e-166≈0,000

Fonte: Elaboração própria. Anexo 4.

Podemos ver que com a EC 32/2001, enquanto o Poder Executivo aumentou a autoria de dispositivos através de projetos de lei ordinária, o Poder Legislativo passou a criar mais dispositivos através da apreciação das medidas provisórias editadas.

Ademais, todos os 17 dispositivos criados por este ator em processos legislativos iniciados por medidas provisórias foram formulados sobre medidas provisórias que não foram reeditadas nenhuma vez e seguiram direto para a apreciação parlamentar.

Diferente do que ocorreu no governo FHC, vimos que nos mandatos do Presidente Lula o Poder Legislativo foi responsável pela grande maioria dos dispositivos que regularam a concessão de benefícios tributários referentes às contribuições selecionadas. Este Poder criou de forma exclusiva o equivalente a 66,1% (712) dos 1.077 dispositivos do período e participou de 69,2% (27 de 39) dos processos legislativos, sendo inclusive autor de quatro projetos de lei do qual participou.

Durante o governo Lula os parlamentares mantiveram o padrão de atuação identificado após a promulgação da EC 32/2001. Vemos pela Tabela 4.8 que mais de 60% dos dispositivos criados por este ator foram criados sobre a tramitação de MPs. No entanto, ganha destaque a participação do Poder Legislativo na autoria de dispositivos sobre processos legislativos de leis complementares. Diferente do governo FHC, quando 21,4% dos dispositivos (seis de 28) foram criados por esta via, no governo Lula 36,9% dos dispositivos criados pelos parlamentares se deram sobre este tipo de projeto de lei.

Antes que o uso de processos legislativos de leis complementares possa parecer uma estratégia parlamentar para a aprovação de seus interesses ao valer-se da maior rigidez que este tipo de processo pressupõe²⁶, é importante destacar que dos 263 dispositivos criados por esta via, 260 (98,9%) estão vinculados à criação do Estatuto da Micro e Pequena Empresa no ano de 2006, que regulamenta o inciso IX do artigo 170 da Constituição Federal. O processo legislativo desta política estava previsto no artigo 1º da Emenda Constitucional 42, de dezembro de 2003, que pressupunha que ele deveria tramitar como projeto de lei complementar.

A lei complementar 123/2006 criou o Simples Nacional e seguiu a agenda do Poder Executivo de desonerar os pequenos produtores. Esta lei foi responsável por criar sozinha os 125 dispositivos do ano de 2006. Depois de sua criação, outros dois processos legislativos de lei complementar trataram de incrementar o estatuto já criado, são eles: o Projeto de Lei Complementar 79 e o Projeto de Lei Complementar 2, ambos de 2007. O primeiro deu origem à Lei Complementar 127 de 2007 e incrementou o Estatuto da Micro e Pequena Empresa através de apenas três dispositivos. Já o segundo

²⁶ Enquanto a aprovação de leis ordinárias necessita de apenas uma maioria simples com a presença de ao menos a maioria dos membros de cada Casa Legislativa (art. 47 da CF/88), o processo legislativo de leis complementares exige aprovação por maioria absoluta (art. 69 da CF/88), ou seja, necessita da aprovação da maioria de seus membros.

deu origem à Lei Complementar 128 de 2008 e incluiu no estatuto mais 129 dispositivos.

Deste modo, não é possível atribuir a autoria de dispositivos via processo legislativo de lei complementar a uma estratégia elaborada pelos parlamentares para emplacar seus interesses. No entanto, podemos e devemos destacar que o poder de agenda do Poder Executivo após a promulgação da EC 32/2001 não é condição suficiente para suprimir as demandas e iniciativas parlamentares. Como vimos, não é por meio do domínio da agenda que se neutraliza o restante do processo legislativo. O Poder Legislativo participa de forma positiva do processo de formulação da política de benefícios tributários. Tal constatação rebate, por exemplo, conclusões que afirmam ter o Congresso Nacional um índice muito baixo de produção legislativa (Moisés, 2011), pois o poder de agenda do Executivo, apesar de coibir a iniciativa legislativa do Congresso, não é suficiente para inibir a participação parlamentar sobre as matérias em pauta.

Com relação ao Poder Legislativo, também verificamos a configuração partidária na autoria exclusiva de dispositivos. Em cada Casa legislativa analisamos os textos de emendas individuais, projetos apensados, destaques e substitutivos com objetivo de averiguar os partidos dos parlamentares cujas propostas de dispositivos obtiveram sucesso e se estes partidos compunham a coalizão governista no momento em que foram propostos os dispositivos posteriormente sancionados.

Para tanto, como pode ser visto na Tabela 4.9, criamos três categorias para classificar se os dispositivos foram propostos por partidos da coalizão ou não. A primeira, chamada de Total, se refere a dispositivos que foram propostos por partidos que compunham a coalizão governista no momento em que seu texto passa a fazer parte do projeto a ser aprovado. Neste caso, quando mais de um parlamentar propôs um mesmo dispositivo, consideramos que o dispositivo pertence a uma proposta da coalizão governista quando todos os partidos dos parlamentares que o propuseram a ela pertencem. A segunda, chamada de Parcial, envolve a participação de parlamentares membros de partidos da coalizão governista e de parlamentares de partidos que não pertenciam a ela. Nesta categoria consideramos, por exemplo, os casos em que um dispositivo presente numa emenda individual de um parlamentar da oposição é aprovado por um relator da situação e, assim, passa a compor o texto legislativo que será apreciado. Por fim, temos a categoria Nula, quando nenhum parlamentar membro de partidos da coalizão governista participa formalmente da apresentação de um dispositivo posteriormente aprovado.

Tabela 4.9
Configuração Partidária da Participação do Poder Legislativo na autoria exclusiva de Dispositivos

	Governo FHC			Governo Lula		
Coalizão	CD	SF	Total	CD	SF	Total
Total	26	0	26	301	162	463
	92,9	0,0	92,9	54,9	98,8	65,0
Parcial	2	0	2	82	0	82
	7,1	0,0	7,1	15,0	0,0	11,5
Nula	0	0	0	165	2	167
	0,0	0,0	0,0	30,1	1,2	23,5
Total de Dispositivos	28	0	28	548	164	712
	100,0	0,0	100,0	100,0	100,0	100,0

CD: Câmara dos Deputados. SF: Senado Federal.

Fonte: Elaboração própria. Anexo 4

Durante o governo FHC, a participação do Poder Legislativo na formulação da política de benefícios tributários se deu no bojo da coalizão governista. Como podemos ver acima, com exceção do PL 6.770/2002, que criou dois dispositivos e contou com a participação do Partido dos Trabalhadores (PT) na autoria da Emenda Substitutiva de Plenário num momento em que, curiosamente, a coalizão governista era minoria parlamentar, todos os outros dispositivos foram criados por meio de partidos que compunham a coalizão governista. Ademais, todos os dispositivos criados foram propostos na Câmara dos Deputados, sem que houvesse participação dos senadores na formulação de dispositivos posteriormente aprovados.

Com respeito ao governo Lula, 35% (249) dos dispositivos foram criados com a participação de parlamentares da oposição durante o processo legislativo. Diferente do governo FHC, quando a participação do PT na coautoria da emenda substitutiva de plenário que modificou o PL 6.770/2002 se deu num momento em que a coalizão governista era minoria tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal, no caso do governo Lula os partidos que não compunham a coalizão governista participaram mesmo com esta coalizão tendo a maioria nas duas Casas durante as tramitações dos projetos de lei.

Uma análise mais detalhada da participação da oposição mostra que quase 80% destes dispositivos estão concentrados em três processos legislativos: um referente à Lei

Complementar 123/2006, criada em 17 de dezembro de 2006; outro referente à Lei Ordinária 10.925/2004, criada em 23 de julho de 2004; e outro referente à Lei Complementar 128/2008, criada em 19 de dezembro de 2008.

Tabela 4.10
Dispositivos criados com participação da oposição no Governo Lula por Lei

Número das Leis	Quantidade de Dispositivos	(%)
LCP 123/06	119	47,8%
LO 10925/04	40	16,1%
LCP 128/08	39	15,7%
LO 12350/10	24	9,6%
LO 10684/03	10	4,0%
LO 10865/04	4	1,6%
LO 11941/09	3	1,2%
LCP 133/09	3	1,2%
LO 11033/04	2	0,8%
LCP 11787/08	2	0,8%
LO 11898/09	2	0,8%
LO 11908/09	1	0,4%
Total	249	100,0

LCP: Lei Complementar. LO: Lei ordinária.

Fonte: Elaboração própria. Anexo 4.

A Lei Complementar 123/2006 ficou conhecida como “Lei Geral da Micro e Pequena Empresa”, cuja promulgação criou o Simples Nacional e seguiu a agenda do Poder Executivo de desonerar os pequenos produtores e atender ao tratamento diferenciado previsto pela Emenda Constitucional 42/2003. Tratando-se, portanto, de um objetivo do governo, podemos esperar que a sanção do Presidente da República aos dispositivos propostos pela oposição mostra que eles estavam de acordo com o objetivo da política. No seu escopo, a Lei Complementar 128/2008 teve como principal objetivo incrementar a já criada “Lei Geral da Micro e Pequena Empresa”.

Já a Lei Ordinária 10.925/2004 talvez mereça uma atenção especial. Ela foi responsável pela conversão da MP 183/2004, cuja finalidade era reduzir “as alíquotas do PIS/PASEP e da COFINS, incidentes na importação e na comercialização do mercado interno de fertilizantes e defensivos agropecuários classificados no Capítulo 31 da NCM [Nomenclatura Comum do Mercosul]”. O artigo primeiro desta medida provisória reduzia a zero o PIS e a COFINS incidentes “na importação e na comercialização no mercado interno, de fertilizantes e de defensivos agropecuários, classificados no Capítulo 31 da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI”. O fato curioso é que a lei não alterou os propósitos da medida provisória, mas o Deputado Mario Negromonte (PP-BA), designado relator da Comissão Mista do Congresso Nacional, concluiu pela aprovação da MP na forma do Projeto de Lei de Conversão (PLV) 40/2004, que criava os 42 dispositivos que posteriormente foram aprovados nas duas casas e sancionados pelo Presidente da República. Por alguma razão, que não é possível identificar pela análise do processo legislativo, a coalizão governista deixou que a relatoria do projeto ficasse com a oposição e permitiu a alteração do texto da medida provisória.

Outra diferença na atuação parlamentar durante a formulação da política de benefícios tributários no governo Lula está na participação das Casas Legislativas. Enquanto no governo FHC todos os dispositivos criados pelo Poder Legislativo foram propostos por Deputados Federais, no governo Lula o Senado Federal aparece como proponente de 23,0% (164) dos dispositivos criados no período. Basicamente, a atuação da segunda Casa se deu a partir da apreciação dos textos encaminhados pela Câmara dos Deputados e o incremento de poucos dispositivos de seu interesse direto. Como no governo FHC, estamos diante do que Tsebelis e Money (1997:55) chamam de *navette system*, que dá à primeira Casa legislativa poder decisório sobre a matéria que é apreciada.

Os dados até aqui expostos sobre a participação do Legislativo na autoria exclusiva de dispositivos que regularam a concessão de benefícios tributários, principalmente após a constatação de que parlamentares da oposição conseguiram aprovar um número relevante de dispositivos durante o governo Lula, levantam muitas questões sobre a possibilidade de estarmos diante de um processo decisório embasado no *quid pro quo* existente entre os parlamentares brasileiros e grupos de interesse que se beneficiariam da renúncia de receitas (Graetz, 2007; Dever Jr, 2008, Mancuso e col., 2010). Deste modo podemos enunciar a seguinte questão: o processo de formulação da política de benefícios tributários referentes ao PIS, à COFINS e à CSLL está baseado

nos pressupostos teóricos da conexão eleitoral, cujo principal argumento é o de que há uma relação direta e individualizada entre representantes eleitos e grupos de interesse? Ou, ainda, se os benefícios tributários referentes ao PIS, à COFINS e à CSLL estão sob o controle da coalizão governista, seria possível afirmar que os parlamentares da coalizão teriam, portanto, acesso individual e irrestrito à aprovação de dispositivos que regulam estes benefícios? Não estaríamos diante de uma situação que deixasse a oposição de lado e liberasse os anseios individuais dos parlamentares da base governista, de modo que os parlamentares desses partidos tivessem “carta branca” para a produção de dispositivos que concedessem benefícios tributários?

Para responder a estas questões, verificamos a condição de participação dos parlamentares cujos dispositivos propostos foram posteriormente aprovados (relatoria, autoria, coautoria etc.) e os meios pelos quais os dispositivos propostos pelos parlamentares foram colocados para a apreciação de seus pares (projeto de lei de conversão, substitutivo, emenda substitutiva de plenário, proposição originária etc.).

Chamamos de condição de participação a posição ocupada pelos parlamentares responsáveis por propor um dispositivo que foi posteriormente aprovado. Na Tabela 4.11 temos seis condições encontradas após a análise dos processos legislativos. Em primeiro lugar, temos dispositivos que foram propostos por parlamentares que ocupavam postos de relatoria. Em segundo, dispositivos propostos por parlamentares que também ocupavam postos de relatoria, mas na etapa de revisão do conteúdo legislativo. Em terceiro, temos dispositivos apresentados por parlamentares que foram autores de projetos de lei. Em quarto, dispositivos elaborados em coautoria de projetos de lei. Em quinto, temos dispositivos que, além de contarem com a aceitação dos relatores do processo legislativo, foram também apresentados por parlamentares autores de projetos de lei que foram apensados à matéria em trâmite – chamamos esta categoria de Relatoria+PLA. Por fim, criamos uma categoria chamada Relatoria+Parlamentar, para o caso de dispositivos que, além de serem aceitos pelos relatores dos processos legislativos, também estavam presentes nas emendas individuais apresentadas.

Tabela 4.11
Condição de Participação dos Parlamentares

	Governo FHC				Governo Lula			
	Coalizão			Total	Coalizão			Total
Condição	Total	Parcial	Nula	NDisp	Total	Parcial	Nula	NDisp
	%	%	%	%	%	%	%	%
Relatoria	24	0	0	24	280	0	158	438
	92,3	0,0	0,0	85,8	60,5	0,0	94,6	61,5
Relator-Revisor	0	0	0	0	162	0	2	164
	0,0	0,0	0,0	0,0	35,0	0,0	1,2	23,0
Autoria	2	0	0	2	0	0	0	0
	7,7	0,0	0,0	7,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Coautoria	0	2	0	2	3	15	0	18
	0,0	100,0	0,0	7,1	0,6	18,3	0,0	2,6
Relatoria+AutoriaPLA	0	0	0	0	3	24	0	27
	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	29,3	0,0	3,8
Relatoria+Parlamentar	0	0	0	0	15	43	7	65
	0,0	0,0	0,0	0,0	3,3	52,4	4,2	9,1
Total	26	2	0	28	463	82	167	712
	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

NDisp: Número de Dispositivos.

Fonte: Elaboração própria, Anexo 4.

A mesma lógica foi usada para o caso dos instrumentos utilizados pelos parlamentares para a proposição de dispositivos (Tabela 4.12). Em primeiro lugar, temos dispositivos exclusivamente apresentados através da elaboração de projetos de lei de conversão. Em segundo, dispositivos exclusivamente presentes em substitutivos aprovados ao longo da tramitação. Em terceiro, dispositivos apresentados por meio de emendas substitutivas de plenário. Em quarto, dispositivos propostos através de proposições originárias, ou seja, de projetos de lei iniciados no Legislativo Federal. Em quinto, dispositivos propostos a partir de emendas individuais como, por exemplo, aquelas apresentadas pelos relatores-revisores. Em sexto, dispositivos que foram incluídos por meio de substitutivos, mas que também estavam previstos em projetos apensados. Chamamos esta categoria de Substitutivos+PLA. Por fim, dispositivos que foram incluídos no corpo da matéria legislativa em trâmite por meio de emendas individuais e projetos de lei de conversão. Chamamos estes casos de PL+Emendas.

Tabela 4.12
Instrumentos de participação do Poder Legislativo

	Governo FHC				Governo Lula			
	Coalizão			Total	Coalizão			Total
Instrumentos	Total %	Parcial %	Nula %	NDisp %	Total %	Parcial %	Nula %	NDisp %
Projeto de Lei de Conversão	15 100,0	0 0,0	0 0,0	15 53,7	318 68,7	0 0,0	42 25,1	360 50,6
Substitutivo	0 0,0	0 0,0	0 0,0	9 32,1	90 19,4	0 0,0	5 3,0	95 13,3
Emenda Substitutiva de Plenário	0 0,0	2 100,0	0 0,0	2 7,1	0 0,0	15 18,3	113 67,7	128 18,0
Proposição Originária	0 0,0	0 0,0	0 0,0	2 7,1	3 0,7	0 0,0	0 0,0	3 0,4
Emenda	0 0,0	0 0,0	0 0,0	0 0,0	34 7,3	0 0,0	0 0,0	34 4,8
Substitutivos+PLA	0 0,0	0 0,0	0 0,0	0 0,0	3 0,7	24 29,3	0 0,0	27 3,8
PL+Emendas	0 0,0	0 0,0	0 0,0	0 0,0	15 3,2	43 52,4	7 4,2	65 9,1
Total	15 100,0	2 100,0	0 0,0	28 100,0	463 100,0	82 100,0	167 100,0	712 100,0

NDisp: Número de Dispositivos.

Fonte: Elaboração própria, Anexo 4.

Tanto no governo FHC como no governo Lula a interferência dos parlamentares sobre o conteúdo legislativo esteve diretamente atrelada a postos institucionais centralizadores de poder ocupados durante o processo legislativo. Assim, é possível refutar a hipótese de que os dispositivos criados pelos parlamentares sejam resultado direto do anseio individual de deputados e senadores com relação a suas perspectivas eleitorais, mesmo quando selecionamos os dispositivos criados pelos membros dos partidos da coalizão governista.

Respondendo às questões que apresentamos, os números mostram que além da autoria de dispositivos do Poder Legislativo estar concentrada na base que dá apoio ao governo, no interior da coalizão governista é o acesso a postos centrais do processo legislativo que aumenta a probabilidade de interferência direta dos parlamentares sobre

o conteúdo do texto que será apreciado. Contudo, isto não significa que a possibilidade de atuação individual desprovida de poder institucional seja inviável. Vemos que, durante o governo Lula, 92 dispositivos estavam presentes em propostas de legisladores que não ocupavam postos centrais do processo legislativo que estava em trâmite.

Em resumo, vemos que a atuação exclusiva do Executivo e do Legislativo durante o Governo FHC foi pautada pela concentração de poderes. No âmbito do Executivo, a grande maioria dos processos legislativos (72,2%) e dos dispositivos (82,3%) foi proposta através da edição de medidas provisórias que foram diversas vezes reeditadas. Além disso, somente um (5,6%) dos 18 processos legislativos com atuação exclusiva do Executivo contou com a participação de partidos para além do núcleo PSDB-PFL da Presidência da República.

No âmbito do Legislativo, foram criados somente 11,7% dos dispositivos do período através da atuação sobre 33,3% dos processos legislativos, sendo que com a promulgação da EC 32/2001, mesmo com pouco tempo de mandato que restava, sua participação sobre processos legislativos iniciados por medida provisória passa de 45% para 75% dos dispositivos que consegue aprovar exclusivamente. Vimos também que esta se deu de forma bastante concentrada. Desses partidos, somente o PT não fazia parte da coalizão governista e sua participação se deu em conjunto com PSDB e PMDB.

Já no governo Lula, a grande maioria (91,9%) dos dispositivos de autoria do Poder Executivo continuou sendo proposta por meio da edição de medidas provisórias, sendo 88,2% dos processos legislativos iniciados por esta espécie normativa. No entanto, diferente do governo FHC, dos dispositivos elaborados pelo Poder Executivo no período (321), 17,5% tiveram a participação explícita de partidos de fora do âmbito da Presidência da República.

Ainda no que diz respeito ao Poder Executivo, outra diferença entre os governos está no uso do poder de veto por parte do Presidente da República. Vimos que o presidente Lula fez uso deste instrumento para moldar a formulação da política de benefícios tributários enquanto Fernando Henrique não o fez.

Em relação ao Poder Legislativo, antes de falar das diferenças entre os governos, o primeiro aspecto que podemos destacar da atuação legislativa no governo Lula se assemelha ao que vimos na participação legislativa no governo FHC, a concentração do processo decisório. Enquanto naquele governo 100% da participação legislativa se deu através de dispositivos presentes em projetos de autoria parlamentar ou na apreciação de relatores, no governo Lula aconteceu praticamente o mesmo.

Apesar desta semelhança, ao comparar os governos FHC e Lula, verificamos que durante a presidência do primeiro, a participação do Poder Legislativo na autoria de dispositivos foi muito baixa, enquanto no segundo caso ela superou o volume de dispositivos criados pelo Executivo. O interessante desta constatação está na seguinte pergunta: se os parlamentares representassem uma força política intransponível com capacidade de impor ao Executivo Federal suas vontades, não seria conveniente esperar que em ambos os governos sua atividade fosse ao menos semelhante? Ora, por mais que houvesse o desejo analítico de identificar na atividade legislativa parlamentar a busca por benefícios públicos para fins privados, as regras que regulam o processo decisório não tornam possível esta descoberta.

Também constatamos que o domínio de agenda por parte do Executivo Federal em ambos os governos não foi suficiente para sufocar demandas de políticas que se concretizaram durante a tramitação de matérias no Congresso Nacional, corroborando as conclusões de estudos como o de Freitas (2011).

A análise separada da atuação dos Poderes nos ajuda a compreender como se dá a concessão de benefícios tributários. No entanto, ela não é suficiente para nossos propósitos e se faz necessário analisar como se deu a participação complementar dos atores na formulação da política por processo legislativo.

4.4 Há correspondência partidária ao longo do processo legislativo?

Deixando de lado a divisão formal entre os Poderes Executivo e Legislativo, procuramos analisar se durante a tramitação de uma matéria os mesmos partidos políticos que a iniciam são os responsáveis por alterar ou incrementar o seu conteúdo durante a apreciação. Para tanto, analisamos a correspondência partidária ao longo do processo legislativo.

Consideramos correspondência partidária quando, para além dos autores do projeto de lei, os parlamentares que obtiveram sucesso na aprovação de dispositivos são do mesmo partido dos autores, mesmo quando nem todos os partidos dos autores estejam representados. Assim, construímos três categorias: (i) Correspondência Total: quando os partidos dos parlamentares que obtiveram sucesso em suas propostas sejam equivalentes a pelo menos um dos partidos presentes na autoria do projeto de lei; (ii) Correspondência Parcial: quando somente uma parcela dos partidos dos parlamentares que obtêm sucesso são os mesmos daqueles que compõem a autoria do projeto de lei; (iii) Correspondência Nula: quando nenhum dos partidos dos parlamentares que obtêm

sucesso durante o processo legislativo estão presentes entre aqueles que compõem a autoria do projeto de lei.

Deste modo, contabilizamos o número de processos legislativos de cada categoria, o total de dispositivos criados por cada processo e, por último, quantos dispositivos foram criados por parlamentares que não eram autores das propostas originais. Ao final, sabemos um percentual do quanto representa a correspondência partidária quando, ao longo de um determinado governo, parlamentares, para além dos autores de um projeto, obtiveram sucesso na proposta de dispositivos que concederam e regulamentaram a concessão de benefícios tributários.

No Governo FHC, dos sete processos legislativos em que tivemos a participação parlamentar, seja com a autoria conjunta de dispositivos, seja com a participação complementar, todos tiveram a participação de atores para além dos autores dos projetos, sendo possível identificar a tramitação completa de seis deles. Deste modo, podemos nos perguntar como se deu a correspondência partidária quando em um mesmo processo legislativo mais de um representante introduziu dispositivos que contribuíram para a formulação da política de benefícios tributários.

Tabela 4.13
Correspondência partidária

Correspondência	Governo FHC			Governo Lula		
	NPLs	NDisp	CDisp	NPLs	NDisp	CDisp
Partidária	%	%	%	%	%	%
Total	3	14	12	9	167	133
	50,0	14,9	85,7	34,6	17,2	79,6
Parcial	0	0	0	8	462	415
	0,0	0,0	0,0	30,8	47,5	89,9
Nula	3	80	20	9	343	205
	50,0	85,1	25,0	34,6	35,3	59,8
Total	6*	94	32	26	972	753
	100,0	100,0	34,0	100,0	100,0	77,5

*Temos um missing, PL6770/02 de autoria da Comissão de Viação e Transportes – CVT

NPLs: Número de processos legislativos. NDisp: Número total de dispositivos. CDisp: Contribuição de parlamentares que não compunham a autoria dos projetos, em dispositivos.

Fonte: Elaboração própria, Anexo 4.

Em três dos seis processos legislativos em que houve participação de atores para além de seus autores, houve a participação de parlamentares de partidos que não estavam representados na autoria dos projetos de lei. No entanto, não há casos em que o processo legislativo estivesse sob o controle dos partidos que não compunham a coalizão governista, sendo todos os partidos participantes pertencentes a ela no momento em que os dispositivos aprovados foram propostos. De qualquer maneira, vemos que durante o governo FHC, quando a correspondência partidária foi verificada, a contribuição dos demais atores à formulação da política de benefícios tributários foi maior.

Enquanto no governo FHC todos os sete processos legislativos em que houve participação parlamentar contaram com a participação de atores para além dos autores dos projetos, dos 27 processos legislativos em que houve a participação parlamentar durante o governo Lula, em somente um (PLP 79/2007) não houve a participação de parlamentares para além dos autores do projeto. Todos os outros contaram com a participação de pelo menos mais de um representante político até a sua aprovação final.

Em 65,4% dos 26 processos legislativos em que houve participação de atores para além de seus autores, houve a participação de parlamentares de partidos que não compunham a autoria dos projetos de lei. Deste modo, vemos que a unidade de participação encontrada no governo FHC não se mantém no governo Lula, pois ganha relevância a contribuição dada por partidos que não compunham a autoria dos projetos de lei quando participam do processo legislativo em conjunto com representantes de partidos autores dos projetos.

De qualquer maneira, a participação dos demais partidos no conteúdo legislativo ainda é maior caso ao menos um dos que participam pertença ao conjunto de partidos que assinam autoria do projeto de lei. Assim, se a correspondência partidária nos permite averiguar o controle exercido por aqueles que promovem uma política sobre o seu conteúdo, podemos nos perguntar se as preferências dos atores são compartilhadas ou estamos diante de uma complementaridade de propostas que são costuradas sobre um mesmo processo legislativo. A próxima seção se dedica a esta questão.

4.5 Há a complementaridade de propostas?

Ao analisar o comportamento parlamentar durante o processo orçamentário, Figueiredo e Limongi (2010) comparam a alocação de recursos feita pelo Poder Executivo com a que é feita pelos parlamentares e identificam que estes dois atores tendem a privilegiar as mesmas áreas de investimento, distribuindo os recursos ao seu dispor de forma equivalente. Por sua vez, Rafael Freitas (2011), ao analisar a participação legislativa nos projetos de lei de iniciativa exclusiva do Presidente da República destaca que, após participação parlamentar, “considerando os vetos, não há indicações de que há um conflito aberto entre os Poderes ou que as ‘agendas’ estejam em confronto” (2011:47). Considerando essas conclusões, como se estrutura a complementaridade da atuação dos Poderes na formulação da política de benefícios tributários?

Para responder à questão acima, utilizamos duas variáveis: uma que chamamos de Taxa de Correspondência dos Beneficiados e outra chamada de Taxa de Correspondência do Tipo de Atuação. No primeiro caso, identificamos em cada processo legislativo em que atuaram de forma complementar se os Poderes beneficiaram setores similares ou que estivessem vinculados à política pública em pauta através dos dispositivos que criaram, de modo que fosse possível obter uma Taxa de Correspondência dos Beneficiados. No segundo, valendo-nos da diferenciação entre os dispositivos (Dispositivos Incrementais ou Dispositivos Inovadores), apresentada no capítulo anterior com relação ao impacto do dispositivo criado sobre o arcabouço legal pré-existente, analisamos se a criação dos dispositivos é feita com relação ao processo legislativo que está em trâmite ou se os dispositivos propostos pelos parlamentares se referem a leis anteriores e não necessariamente à política pública em jogo. Em outras palavras, com a Taxa de Correspondência do Tipo de Atuação buscamos verificar se os atores atuam sobre a mesma política pública ou se utilizam a oportunidade gerada pela agenda para produzir dispositivos que concedem e regulam benefícios tributários que não estão em pauta.

Ambas as taxas se referem ao simples cálculo da quantidade de dispositivos em acordo com seus respectivos processos legislativos, divididos pelo número total de dispositivos criados com a participação complementar. Através delas, averiguamos substancialmente o que cada ator faz sobre a política e podemos concluir em que grau estamos diante de agendas complementares uniformes, como a que foi identificada por Figueiredo e Limongi (2010) para o caso do processo orçamentário, ou se, apesar da

complementaridade participativa (Freitas, 2011), estamos diante de agendas relativamente distintas, uma vez que os parlamentares não só podem beneficiar setores ou atividades econômicas diferentes dos que o Executivo beneficiou como também podem deixar de acompanhar a pauta do Executivo e aproveitar a oportunidade da agenda para fazer valer seus interesses sobre a regulação pré-existente.

Com relação à Taxa de Correspondência de Beneficiados, durante o governo FHC em quatro projetos de lei o Legislativo atuou de forma conjunta ou complementar à iniciativa do Poder Executivo. Em todas elas (100,0%), os parlamentares participaram da formulação de 23 dispositivos que beneficiaram os mesmos setores ou atividades econômicas já contemplados no texto encaminhado pelo Presidente da República e seus ministros. No governo Lula, dos 16 processos legislativos em que houve participação complementar, somente 35,2% dos dispositivos que contaram com a participação do Legislativo (141 de 401 dispositivos) beneficiaram os mesmos grupos ou categorias econômicas contemplados pelo texto enviado pelo Poder Executivo.

Diferente do Governo FHC, quando em todos os projetos de lei que tiveram atuação complementar o Legislativo formulou dispositivos que beneficiaram os mesmos setores ou atividades econômicas já contemplados pelo Presidente da República e seus ministros, nos mandatos do Presidente Lula em ao menos 25% dos projetos de lei (quatro de 16) nenhum dos dispositivos criados pelo Poder Legislativo beneficiou setores ou atividades econômicas já contemplados pelo texto do Executivo.

Com relação à Taxa de Correspondência do Tipo de Atuação (Inovadora ou Incremental), além da atuação legislativa no governo FHC beneficiar os mesmos setores e atividades econômicas que o Poder Executivo, em sua atuação complementar os legisladores também se dedicaram à política que estava em jogo atuando de forma inovadora ou incremental sobre o texto da lei conforme a pauta encaminhada pela Presidência da República.

Quanto ao governo Lula, analisando os mesmos 16 processos legislativos, temos uma Taxa de Correspondência do Tipo de Atuação de 69,3% (278 de 401 dispositivos), ou seja, nem todos os dispositivos com participação do Poder Legislativo seguiram a orientação do Executivo e trataram de inovar enquanto este incrementava ou de incrementar enquanto este inovava. Assim, vemos que diferente do governo FHC, quando os legisladores acompanharam a pauta do Executivo e trataram de legislar conforme sua orientação, no governo Lula a participação legislativa não esteve intrinsecamente atrelada à pauta do Executivo e apresentou uma complementaridade configurada com a presença de agendas distintas.

Os resultados aqui apresentados, principalmente com relação ao governo Lula, mostram que a participação legislativa não necessariamente acompanha a pauta do Poder Executivo na formulação da política pública. No entanto, a comparação com o governo FHC evidencia que as regras que orientam o sistema político brasileiro, principalmente a centralização dos trabalhos no interior do Congresso Nacional, permitem calibrar tanto a taxa de participação parlamentar como o conteúdo de sua participação, uma vez que, mesmo quando em total desacordo com o texto encaminhado pelo Poder Executivo, sua atuação teve o aval do Presidente da República, que não vetou dispositivos que beneficiavam setores econômicos não previstos ou tratavam de legislar de forma diferente sobre o arcabouço legal pré-existente.

Por fim, retomando o debate sobre a conexão eleitoral, com o intuito de averiguar o impacto do conteúdo legislativo proposto e aprovado pelos Poderes, vamos à nossa sexta e última seção.

4.6 Qual o impacto do conteúdo dos dispositivos formulados?

Vimos que a literatura destaca como uma das variáveis mais importantes para a constatação da conexão eleitoral o impacto dos benefícios criados sobre a sociedade. Em especial, vimos que representantes eleitos, enquanto formuladores de políticas públicas, têm incentivos para produzir políticas ineficientes para o público em geral e beneficiar grupos de interesse específicos ou grupos territorialmente concentrados (Crisp e col., 2004; Crisp e Ingall, 2002; Lohmann, 1998, 2003; Lohmann e Weiss, 2002; Grossmann e Helpman, 1996; Baron, 1994). Ademais, vimos que para o caso brasileiro é dada atenção especial para benefícios territorialmente concentrados, como sendo essa a variável que os políticos brasileiros mais utilizam para aumentar suas chances eleitorais futuras (Ames, 1995a, 1995b, 2001; Mainwaring, 1991, 1999; Pereira e Mueller, 2000, 2002; Samuels, 2002).

Como já apresentamos, os dispositivos selecionados foram classificados de acordo com as categorias criadas por Ricci (2002) em função de seu impacto sobre a sociedade. Vale retomar que, no que diz respeito aos benefícios tributários, a classificação do impacto do conteúdo legislativo resultou em três possíveis categorias (Secional, Microsecional e Individual) ligadas ao impacto territorial do conteúdo da norma (Local ou Nacional)²⁷.

²⁷ Ver Anexo 8.

Com a classificação, verificamos primeiramente o impacto dos dispositivos criados ao longo do governo e, em seguida, o impacto dos dispositivos criados por cada Poder para averiguar quais características apresenta o conteúdo legislativo proposto e aprovado pelos diferentes atores.

Das seis categorias que utilizamos, durante o governo FHC só foi possível identificar a presença de duas. Vemos que quase 60% dos dispositivos criados são de tipo microssecional nacional, ou seja, mais da metade dos dispositivos se referia a setores ou atividades econômicas precisamente selecionados sem necessariamente elencar individualmente as empresas que seriam beneficiadas ou as regiões às quais deveriam pertencer. Enquanto isso, 42,6% dos dispositivos são de ordem seccional nacional, beneficiando amplos setores e atividades econômicas pelo país.

Tabela 4.14
Impacto dos dispositivos

Impacto	Governo FHC	Governo Lula
Secional/Nacional	101	181
	42,6	16,8
Secional/Local	0	30
	0,0	2,8
Microssecional/Nacional	136	782
	57,4	72,6
Microssecional/Local	0	15
	0,0	1,4
Individual/Nacional	0	69
	0,0	6,4
Individual/Local	0	0
	0,0	0,0
Total	237	1077
	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria, Anexo 4.

Assim, é importante ressaltar que durante o governo FHC não foi criado qualquer dispositivo que concedesse benefícios a setores econômicos territorialmente localizados ou de tipo individual, sendo todos eles válidos para todo o território nacional. Tal constatação desmistifica a hipótese de que a concessão de benefícios tributários no país esteja ligada à clássica conexão eleitoral de tipo territorial.

Apesar da realidade acima apresentada, devemos destacar que a falta de circunscrições territoriais expressas no texto da lei não nos autoriza a afirmar que o impacto do benefício não seja territorializado. Dada a dimensão territorial e a diversidade produtiva brasileira, é possível haver casos em que as atividades econômicas beneficiadas estejam, na prática, territorialmente concentradas. Apesar deste aspecto, o importante a ressaltar é que não há no conteúdo dos benefícios aprovados durante o governo FHC qualquer menção à exclusividade territorial da atividade econômica beneficiada.

Já durante governo Lula os dispositivos criados se distribuem de forma mais ampla sobre as categorias criadas por Ricci (2002). Vemos que neste governo mais de 70% dos dispositivos são de tipo microssecional/nacional, beneficiando setores e atividades econômicas específicas por todo o território brasileiro. Enquanto isso, 16,8% dos dispositivos beneficiaram amplos setores da economia.

Em contraste com o governo anterior, a atuação dos formuladores da política apresenta ao menos duas diferenças importantes com relação à concentração dos benefícios. A primeira é que no governo Lula foram criados benefícios de tipo local, ou seja, que beneficiaram atividades econômicas em regiões geográficas específicas como, por exemplo, a Zona Franca de Manaus. São 3% de tipo seccional/local e outro 1% de tipo microssecional/local. A segunda diferença está no fato de que neste governo há também a criação de dispositivos de tipo individual nacional, ou seja, dispositivos que indicam as empresas que serão beneficiadas. No caso em questão, todos os 69 dispositivos de tipo individual nacional (6% do total criado neste governo) foram criados pela Lei 12.350 de 2010 que tratou de isentar uma série de atividades a serem desenvolvidas pela *Fédération Internationale de Football Association* (FIFA) e seus parceiros (empresas por ela indicadas) para a realização da Copa do Mundo de 2014 no Brasil.

Analisando o comportamento dos Poderes Executivo e Legislativo, vemos que durante o governo FHC quase 60% dos dispositivos exclusivamente criados pelo Poder Executivo têm caráter concentrado, ou seja, trataram de beneficiar setores e atividades econômicas especificamente selecionadas. Enquanto isso, 41,4% dos dispositivos têm impacto seccional, beneficiando setores inteiros e atividades gerais da economia brasileira sem que houvesse qualquer recorte territorial específico.

Tabela 4.15
Impacto dos Dispositivos de autoria exclusiva dos Poderes

Impacto	Governo FHC		Governo Lula	
	Poder Executivo	Poder Legislativo	Poder Executivo	Poder Legislativo
Secional/Nacional	84	14	101	61
	41,4	50,0	31,5	8,6
Secional/Local	0	0	14	14
	0,0	0,0	4,4	2,0
Microseccional/Nacional	119	14	204	555
	58,6	50,0	63,5	77,9
Microseccional/Local	0	0	2	13
	0,0	0,0	0,6	1,8
Individual/Nacional	0	0	0	69
	0,0	0,0	0,0	9,7
Individual/Local	0	0	0	0
	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	203	28	321	712
	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria, Anexo 4.

Se no caso do Poder Executivo vemos que os dispositivos são preponderantemente de tipo microseccional nacional, será que o Poder Legislativo se comportou da mesma maneira e tratou de seguir o que parte da literatura que analisa sua atuação afirma: De que este seria, por excelência, o Poder onde os benefícios produzidos seriam preponderantemente concentrados, pois visam atender às demandas de grupos de interesse que sustentam relações intrínsecas com os parlamentares?

Diferente do que poderia ser esperado conforme as conclusões de parte da literatura sobre conexão eleitoral no Brasil, nos dispositivos criados pelo Poder Legislativo durante o governo FHC não há qualquer preponderância com relação ao seu impacto sobre a sociedade. Metade dos dispositivos beneficia grupos amplos e metade beneficia setores e atividades econômicas precisamente selecionadas. Logo, no governo FHC a maioria dos dispositivos foi de tipo microseccional nacional, mas esta preponderância se deu por parte da atuação do Poder Executivo e não do Poder Legislativo.

Como visto no governo FHC, no governo Lula a tendência de dispositivos de tipo microssecional/nacional se mantém e verificamos que mais de 60% dos dispositivos criados pelo Poder Executivo têm caráter concentrado, beneficiando setores e atividades econômicas especificamente selecionadas. No entanto, vemos que 5% dos dispositivos criados por este Poder têm caráter local, com impacto geograficamente delimitado. Os outros 31% dos dispositivos têm impacto seccional/nacional.

Ao analisar o governo FHC vimos que os dados contradizem uma vertente da literatura especializada em comportamento parlamentar ao verificar que os dispositivos criados pelo Poder Legislativo não tinham qualquer tipo de tendência concentradora, pois metade dos dispositivos criados por este ator era de tipo seccional/nacional e a outra metade de tipo microssecional/nacional, não havendo a preponderância de benefícios específicos ou territorialmente localizados. Analisando agora o governo Lula, vemos que quase 80% dos dispositivos exclusivamente criados pelo Poder Legislativo têm impacto microssecional/nacional. Ademais, foi este o Poder da República que propôs os benefícios individuais à FIFA e seus parceiros para as atividades vinculadas à Copa do Mundo. Tais dispositivos representam 10% do total criado por este ator no período. O restante ficou dividido em: 4% de tipo local, sendo 2% de tipo seccional/local e outros 2% de tipo microssecional/local, e 8% de tipo seccional/nacional.

A despeito do impacto concentrado dos dispositivos exclusivamente criados pelo Poder Legislativo, devemos lembrar que o processo pelo qual tais dispositivos ganham força de lei está concentrado nas mãos dos relatores e, em sua grande maioria, nas mãos dos partidos que compõem a coalizão governista. Também cabe ressaltar que a criação de dispositivos concentrados não é uma especificidade do Legislativo. Como vimos, quase 65% dos dispositivos criados pelo Poder Executivo durante o governo Lula são do tipo microssecional nacional.

Além de analisar o conteúdo legislativo proposto pelos Poderes, verificamos como o impacto dos dispositivos criados está associado ao número de grupos de interesse beneficiados. Nosso objetivo é averiguar se estamos diante de um conteúdo legislativo abrangente ou concentrado que é dedicado a um pequeno número de grupos de interesse ou se refere à grande maioria dos grupos beneficiados ao longo um determinado mandato.

Para tanto, cruzamos as informações de impacto dos dispositivos criados com as categorias de beneficiados e apresentamos os resultados de duas maneiras. Como a Tabela 4.16 apresenta, dividimos os beneficiados em quartis e selecionamos as

categorias que foram mais beneficiadas, aquelas que compõem o quarto quartil da distribuição de dispositivos (25% das categorias que mais receberam dispositivos).

Sabendo que no total há a preponderância de dispositivos de tipo microssecional nacional, seria possível dizer que a especificidade dos dispositivos criados está associada ao benefício concentrado de uma pequena quantidade de grupos de interesse?

Analisando os dados referentes ao governo FHC, com base em Mancuso e col. (2010) conseguimos classificar os setores e atividades econômicas beneficiadas em 21 categorias diferentes de acordo com as condições estabelecidas pelo texto da lei para a concessão do benefício. As categorias que mais receberam dispositivos são: Microempresas e Empresas de Pequeno Porte; Instituições Financeiras; Empresas que Vendem, Importam ou Produzem Combustíveis ou Derivados de Petróleo; Empresas Ligadas à Produção de Energia Elétrica; Exportadores. Juntas, estas cinco categorias concentram 53,6% dos dispositivos (127 de 237 dispositivos).

Tabela 4.16

Impacto dos dispositivos sobre os principais beneficiados no Governo FHC

Categorias	Secional/Nacional	Microssecional/Nacional	Total
Microempresas e Empresas de Pequeno Porte	42 100,0	0 0,0	42 100,0
Instituições Financeiras	12 48,0	13 52,0	25 100,0
Empresas que vendem, importam ou produzem combustíveis ou derivados de Petróleo	0 0,0	24 100,0	24 100,0
Empresas ligadas à Produção de Energia Elétrica	0 0,0	18 100,0	18 100,0
Exportadores	14 77,8	4 22,2	18 100,0
Subtotal	68 53,5	59 46,5	127 100,0
Demais beneficiados	33 30,0	77 70,0	110 100,0
Total Geral	101 42,6	136 57,4	237 100,0

Fonte: Elaboração própria, Anexo 4.

Já no governo Lula, foi possível classificar os beneficiados em 29 categorias diferentes, sendo que os 25% que detêm o maior número de dispositivos (sete categorias) representam o equivalente a 63% do total de dispositivos criados no período, conforme vemos abaixo²⁸.

Tabela 4.17

Impacto dos dispositivos sobre os principais beneficiados no Governo Lula

Categorias	A	B	C	D	E	Total
Microempresas e Empresas de Pequeno Porte	0	72	0	225	0	297
	0,0	24,2	0,0	75,8	0,0	100,0
Empresas ligadas à Atividade Agropecuária	0	4	0	84	0	88
	0,0	4,5	0,0	95,5	0,0	100,0
FIFA e Parceiros	0	0	0	0	69	69
	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0
Exportadores	4	8	0	52	0	64
	6,3	12,5	0,0	81,2	0,0	100,0
Empresas que vendem, importam ou produzem combustíveis ou derivados de Petróleo	0	0	2	54	0	56
	0,0	0,0	3,6	96,4	0,0	100,0
Indústria de Bebidas	0	4	0	52	0	56
	0,0	7,1	0,0	92,9	0,0	100,0
Empresas ligadas à Construção Civil	0	2	0	46	0	48
	0,0	4,2	0,0	95,8	0,0	100,0
Subtotal	4	90	2	513	69	678
	0,6	13,3	0,3	75,7	10,1	100,0
Demais beneficiados	26	91	13	269	0	399
	6,5	22,8	3,3	67,4	0,0	100,0
Total	30	181	15	782	69	1077
	2,8	16,8	1,4	72,6	6,4	100,0

(A) Secional/Local; (B) Secional/Nacional; (C) Microssecional/Local; (D)Microssecional/Nacional; (E) Individual/Nacional.

Fonte: Elaboração própria, Anexo 4.

²⁸ Para ver todas as categorias criadas, consulte o Anexo 7.

Enquanto no governo FHC 25% das categorias concentravam 54% dos dispositivos, no governo Lula os 25% de categorias que mais foram beneficiadas receberam o equivalente a 63% dos dispositivos. Ademais, vemos que das cinco categorias de beneficiados que mais receberam dispositivos durante o governo FHC, três continuam no topo do *ranking* durante o governo Lula e fazem parte do grupo de 25% de categorias que receberam mais dispositivos neste período. Ficaram de fora deste grupo as Instituições Financeiras e as Empresas Ligadas à Produção de Energia Elétrica. No entanto, como o número de categorias beneficiadas durante o governo Lula é maior do que o total no governo FHC, o seletivo grupo do quartil que recebeu mais benefícios durante os mandatos de Lula recebeu a presença de quatro categorias diferentes. São elas: Empresas Ligadas à Atividade Agropecuária; a FIFA e seus parceiros; a Indústria de Bebidas e Empresas Ligadas à Construção Civil.

Se, por um lado, somando os dois governos, temos que nove categorias de beneficiados concentram mais da metade dos dispositivos criados, por outro, é preciso reconhecer que a gama de beneficiados é extensa.

Respondendo à questão enunciada: seria possível dizer que a especificidade dos dispositivos criados está associada ao benefício concentrado de uma pequena quantidade de grupos de interesse? Vemos que no governo FHC as categorias que mais recebem dispositivos são, na maioria das vezes, contempladas com dispositivos de tipo seccional/nacional. Com respeito ao governo Lula, a tendência se altera, ou seja, mais de 50% dos dispositivos que as categorias mais contempladas recebem são de tipo microsccional ou individual. Portanto, ao longo dos dois governos não é possível dizer que a especificidade dos benefícios está atrelada a uma pequena quantidade de grupos de interesse, pelo contrário, enquanto no governo FHC as categorias mais beneficiadas recebem dispositivos de impacto seccional, a inversão que encontramos no governo Lula é um padrão geral da formulação da política no período, conforme vemos ao analisar o impacto dos dispositivos sobre os demais grupos beneficiados.

Esta seção nos remete a pelo menos duas conclusões. A primeira, já destacada, diz respeito à atuação parlamentar e à criação de políticas com impacto territorialmente delimitado. Vimos que no caso dos benefícios tributários este argumento não é encontrado no conteúdo legislativo aprovado. Ademais, vimos que durante o governo FHC a atuação parlamentar não se pautou pela criação de dispositivos de impacto concentrado, sendo o Presidente da República e seus ministros os que mais concentraram benefícios no período.

A segunda conclusão está ligada à participação dos atores como um todo e aos grupos de interesse que foram beneficiados. Além do leque de grupos de interesse beneficiados ser amplo, com exceção dos incentivos dedicados à FIFA e a seus parceiros, não há benefícios de impacto individual, ou seja, benefícios que os parlamentares concederiam a empresas e firmas específicas. Se a tese de que os benefícios tributários são moeda de troca para sustentação do *quid pro quo* existente entre parlamentares e grupos beneficiados fosse verdadeira para o caso das renúncias referentes ao PIS, à COFINS e à CSLL, por mais específico que seja o texto legislativo, era de se esperar que critérios de territorialidade e indicações nominais fossem adotados no conteúdo aprovado.

Esta pesquisa se dedicou ao tema da conexão eleitoral via grupos de interesse no Brasil. Mais do que analisar a atuação de grupos sobre o processo decisório, nosso foco se deu sobre a atividade dos representantes políticos mediante as regras do processo legislativo brasileiro e recaiu, especificamente, sobre o conteúdo legislativo que é aprovado para a concessão de benefícios tributários referentes ao PIS, à COFINS e à CSLL.

Poucos trabalhos se dedicaram à análise da conexão eleitoral via grupos de interesse no país. Os principais trabalhos sobre conexão eleitoral debatem a alocação de recursos públicos através, principalmente, do estudo do processo orçamentário nacional com o objetivo de analisar a governabilidade brasileira. Sua ênfase recai sobre uma suposta relação direta existente entre parlamentares e eleitorado (Ames, 1995a, 1995b, 2001; Mainwaring, 1991, 1999; Pereira e Mueller, 2000, 2002). Samuels (2002) busca preencher esta lacuna e indica que a correspondência entre políticas paroquiais e votos carece de relação direta. Sem refutar as conclusões de Ames (1995a, 1995b, 2001) e Mainwaring (1999) de que os parlamentares brasileiros se comportam de forma individualista e com vistas a fins eleitorais, motivada principalmente pelo modo como se organiza o sistema eleitoral, o autor indica que o Deputado Federal brasileiro está, na verdade, mais interessado em garantir benefícios a prováveis financiadores de campanha do que políticas paroquialistas em seu reduto eleitoral. Assim, o sistema político brasileiro, mesmo assumido enquanto variável dependente do processo eleitoral e submetido ao comportamento individualista dos parlamentares, não estabeleceria uma conexão direta entre políticas paroquiais e votos, mas sim uma conexão indireta composta pelo seguinte esquadro: políticas paroquiais → financiamento de campanha → votos.

Como já apontamos, as descobertas de Samuels (2002) não refutam os pressupostos teóricos da vertente que analisa a alocação de recursos públicos como variável dependente das regras eleitorais. Contudo, apresenta uma hipótese alternativa que está diretamente atrelada ao objeto desta pesquisa e é destacada por Mancuso e col. (2008, 2010:235) como uma possibilidade levantada em estudos sobre a concessão de benefícios tributários (Graetz, 2007; Dever Jr., 2008): de que a concessão de benefícios tributários seja parte do “*quid pro quo* entre políticos e empresários beneficiados”.

Nossa análise empírica apresentou ao menos seis conclusões importantes. A primeira mostra que a alternância de partidos no governo foi responsável por uma mudança na agenda de políticas e proporcionou um aumento significativo no volume de benefícios tributários concedidos. A segunda, diretamente ligada à primeira, é a de que, junto a esse aumento, houve também uma mudança importante no padrão de participação dos atores. Enquanto no governo FHC o Legislativo Federal teve uma atuação tímida, durante o governo Lula ele se torna protagonista da formulação da política, mesmo submetido à agenda do Executivo.

A terceira refere-se à autoria exclusiva dos dispositivos pelos Poderes. Com respeito ao Poder Executivo, vimos que independente da alternância de partidos no governo, este Poder valeu-se mais da estratégia de criar dispositivos de seu interesse pela edição de medidas provisórias do que por meio de outros tipos de processos legislativos que concedem maior liberdade ao escrutínio de Deputados e Senadores. Este aspecto certamente inibiu a participação legislativa sobre o texto já encaminhado, uma vez que, ao ganhar força de lei, os custos de qualquer mudança no texto publicado se tornam altos. No entanto, como foi apontado, isso não foi suficiente para impedir que membros do Poder Legislativo pudessem participar ativamente do processo de formulação da política, incluindo sobre o texto encaminhado uma agenda própria de incentivos fiscais. Ademais, nos dois governos analisados, vimos a amplitude partidária da formulação do texto a ser encaminhado ao Congresso Nacional. No governo FHC, a formulação da política ficou quase que totalmente atrelada aos partidos que compunham o âmbito da Presidência da República. Já no governo Lula, uma amplitude maior de partidos pôde participar da concessão de benefícios.

Com respeito ao Poder Legislativo, durante o governo FHC sua participação na formulação da política de benefícios tributários se deu no bojo da coalizão governista, enquanto no governo Lula, 35% dos dispositivos foram criados com a participação de parlamentares da oposição durante o processo legislativo. Apesar da participação da oposição durante o governo Lula, nos dois governos a interferência dos parlamentares sobre o conteúdo legislativo esteve diretamente atrelada à ocupação de postos institucionais centralizadores de poder durante o processo legislativo. Assim, é possível refutar a hipótese de que os dispositivos criados pelo Poder Legislativo brasileiro seja resultado direto do anseio individual de deputados e senadores com relação a suas perspectivas eleitorais, mesmo quando selecionamos os dispositivos criados pelos membros dos partidos da coalizão governista. Nossos dados mostram que além da criação de dispositivos pelo Poder Legislativo estar concentrada na base que dá apoio ao

governo, no interior da coalizão governista é o acesso a postos centrais do processo legislativo que aumenta a probabilidade de interferência direta dos parlamentares sobre o conteúdo do texto que será apreciado. Contudo, isto não significa que a possibilidade de atuação individual, desprovida de poder institucional, seja inviável. Vimos que durante o governo Lula, 92 dispositivos (12,9%) estavam presentes em propostas de legisladores que não ocupavam postos centrais do processo legislativo que estava em trâmite.

A quarta conclusão se refere à correspondência partidária ao longo do processo legislativo. No limite, se a tese do *quid pro quo* entre representantes eleitos e grupos de interesse estivesse correta, após o início de uma matéria, um leque extenso de parlamentares dos mais variados partidos deveria incluir propostas sobre seu texto final, uma vez que Deputados e Senadores se sentiriam motivados a beneficiar grupos de seu interesse. Contudo, observamos que a participação de partidos sobre o conteúdo legislativo final se mostrou maior quando ao menos um dos que participam pertence ao conjunto de partidos que assinam autoria do projeto de lei.

A quinta conclusão apresenta que a participação legislativa não necessariamente acompanha a pauta do Poder Executivo na formulação da política pública. Comparando o governo FHC ao governo Lula, vimos que as regras que orientam o sistema político brasileiro, principalmente a centralização dos trabalhos no interior do Congresso Nacional, permitem calibrar tanto a taxa de participação parlamentar como o conteúdo de sua participação, uma vez que, mesmo quando em total desacordo com o texto encaminhado pelo Poder Executivo, sua atuação teve o aval do Presidente da República, pois este poderia vetar todos dispositivos que beneficiassem setores econômicos não previstos no texto encaminhado à apreciação parlamentar.

Por fim, ao analisar o governo FHC vimos que os dados contradizem uma vertente da literatura especializada em comportamento parlamentar ao verificar que os dispositivos criados pelo Poder Legislativo não tinham qualquer tipo de tendência concentradora, pois metade deles era de tipo seccional/nacional e a outra metade de tipo microssecional/nacional. Já no governo Lula, quase 80% dos dispositivos exclusivamente criados pelo Poder Legislativo têm impacto microssecional/nacional. Ademais, a criação de dispositivos concentrados não é uma especificidade do Legislativo durante o governo Lula, como vimos, quase 65% dos dispositivos criados pelo Poder Executivo durante este governo são do tipo microssecional nacional. No governo FHC este percentual é de quase 60%.

Também verificamos se a especificidade dos dispositivos criados está associada ao benefício concentrado de uma pequena quantidade de grupos de interesse. Vimos que no governo FHC as categorias que mais recebem dispositivos são, na maioria das vezes, contempladas com dispositivos de tipo seccional/nacional. Com respeito ao governo Lula, a tendência identificada no governo anterior se altera, ou seja, mais de 50% dos dispositivos que as categorias mais contempladas recebem são de tipo microsccional ou individual. Portanto, ao longo dos dois governos não é possível dizer que a especificidade dos benefícios esteja atrelada a uma pequena quantidade de grupos de interesse, pelo contrário, enquanto no governo FHC as categorias mais beneficiadas recebem dispositivos de impacto seccional, a inversão que encontramos no governo Lula é um padrão geral da formulação da política no período.

Como podemos ver, nossas conclusões empíricas apontam para a não existência de uma conexão eleitoral baseada na atividade individual do representante político, deixando de lado a hipótese de que a formulação da política de benefícios tributários seja um alicerce do possível *quid pro quo* existente entre políticos e grupos de interesse. Anteriormente, afirmamos que não era nosso objetivo comprovar ou refutar a existência de vínculos entre autoridades representativas e grupos de interesse, pois consideramos que este tipo de relação compõe a natureza de regimes democráticos modernos. Estes vínculos até podem existir, mas o fato é que de 1995 a 2010 a formulação da política esteve fortemente atrelada ao controle do governo e se sustentou com base na centralização dos trabalhos enquanto esteve sob a análise do Poder Legislativo.

Vimos que o processo de formulação da política de benefícios tributários é concentrado, permitindo o acesso de alguns (poucos) parlamentares ao conteúdo da política e, assim, mostramos que outras variáveis, para além do sistema eleitoral, influenciam o comportamento dos representantes brasileiros e a aquisição de benefícios por parte de setores e atividades da economia nacional. Se nossa análise pode apontar para um padrão de como se concretiza a relação entre Estado e grupos de interesse no Brasil, ao invés de ser individualmente concretizada, nossa pesquisa aponta no sentido de dizer que esta relação é partidariamente construída. Logo, se há algum tipo de conexão eleitoral ou de *quid pro quo*, nossa aposta é de que esta deve ser pensada em termos partidários e não estritamente pessoais.

Bibliografia

ABRANCHES, S. H. 1988. “Presidencialismo de Coalizão: O dilema institucional brasileiro”. *Dados*. 31. p. 5-34

ALESINA, Alberto e PEROTTI, Roberto. (1994). “The Political Economy of Budget Deficits”. *IMF Working Paper*, n. 85.

ALESINA, Alberto; HAUSMANN, Ricardo; HOMMES, Rudolf e STEIN, Ernesto. (1999). “Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America”. *Inter-American Development Bank*. Working Paper Series 394.

ALMEIDA, Francisco Carlos R. de. (2001) “A renúncia de receita como fonte alternativa de recursos orçamentários”. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, nº4.

AMES, Barry. (1995a). “Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress”. *The Journal of Politics*, vol. 57, nº 2, pp. 324-343.

_____. (1995b). “Electoral Strategy under Open-list Proportional Representation”. *American Journal of Political Science*, vol. 39, nº 2, pp. 406-433.

_____. (2001). *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor, University Press.

ARAÚJO, Érica Amorim. (2005). *Análise das Contribuições Sociais no Brasil*. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL.

ARBIX, Glauco. (2000). “Guerra fiscal e competição intermunicipal por novos investimentos no setor automotivo brasileiro”. *Dados*, vol.43, nº.1.

_____. (2002). “Políticas do desperdício e assimetria entre público e privado na indústria automobilística brasileira”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.17, nº.48, p.109-129.

ARNOLD, Douglas. (1990). *The Logic of Congressional Action*. New Haven & London, Yale University Press.

ARRETCHE, Marta. (2007). “A Agenda Institucional”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 22, nº64.

AZEVEDO, Sérgio de e Melo, Marcus André. (1997). “A Política da Reforma Tributária: Federalismo e Mudança Constitucional”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.12, nº35.

BARON, D. P. (1994), "Electoral Competition with Informed and Uninformed Voters", *American Political Science Review*, 88, 33-47

BOWLER, S. (2000), “Parties in Legislatures: Two Competing Explanations”, in R. Dalton e M. Wattenberg (eds.), *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford, Oxford University Press, pp. 157-179.

BOSCHI, R. & GAITÁN, F. (2010) “Capacidades Estatais e Estratégias de Desenvolvimento na Argentina, no Brasil e no Chile”. In: Mancuso, W. P., Leopoldi, Maria Antonieta P. & Iglecias, W. (orgs.). *Estado, Empresariado e Desenvolvimento na Ordem Pós-Neoliberal* (título provisório). São Paulo: Editora de Cultura.

BUSSAB, W. e MORETTIN, P. (2002). *Estatística Básica*. Editora Saraiva. São Paulo.

CAIN, B., FEREJOHN, J. e FIORINA, M. (1987), *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge, Harvard University Press.

CINTRA, Marcos. (2004). As assimetrias distributivas e os impactos tributários da não-cumulatividade. *Texto para Discussão*, Escola de Economia de São Paulo, EESP/FGV.

COX, G. (1987), *The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*. Cambridge, Cambridge University Press.

COUTO, Cláudio Gonçalves e Arantes, Rogério Bastos (2006). “Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, vol. 21, nº 61, pp. 41-62.

_____. (2009). “Uma Constituição Incomum”. *A Constituição de 1988: passado e futuro*. Maria Alice Rezende de Carvalho, Cícero Araújo, Julio Assis Simões (orgs.). Ed. Hucitec. Anpocs. São Paulo.

CRISP, Brian F. e DESPOSATO, Scott W. (2004), “Constituency Building in Multimember Districts: Collusion or Conflict?”. *Journal of Politics*, vol. 66 (1) 136-156.

CRISP, Brian F. e INGALL, Rachael. (2002). "Institutional Engineering and the Nature of Representation: Mapping the Effects of Electoral Reform in Colombia". *American Journal of Political Science*, vol. 46, (4) 733-748

DAHL, R. (1997). *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo. Edusp.

_____. (1961). *Who Governs? Democracy and power in American City*. New Haven: Yale Press.

_____. (1989). *Um prefácio à teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. Cap. 3.

DELGADO, Ignácio José Godinho (2005). *Empresariado e Política Industrial no Governo Lula*. Trabalho apresentado no XXIX Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, MG.

DEVER JR., Patrick (2008). "Reforming subsidies in the federal budget". *Politics & Policy*, Vol. 36, nº 5.

DINIZ, Eli (2004). *Empresários, democracia e desenvolvimento: tendências e desafios no limiar do novo milênio*. Publicação Eletrônica: <http://neic.iuperj.br/artigos.html>. Rio de Janeiro. Acessado em 28 de abril de 2010.

DINIZ, Eli & BOSCHI, Renato (2007). *A difícil rota do desenvolvimento: Empresários e a agenda Pós-Neoliberal*. Ed. UFMG. Belo Horizonte. IUPERJ. Rio de Janeiro.

DIXIT, Avinash e LONDREGAN, John. (1996). "The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics". *Journal of Politics*, vol. 58, (4) 1132-55

DÖRING, Herbert (2001). "Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 26 (1): 145-165

DÖRING, Herbert e HALLEMBERG, Mark (2004), *Patterns of Parliamentary Behavior. Passage of Legislation Across Western Europe*. Aldershot, Ashgate.

DOWNS, Antony (1999) [1957], *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo. Edusp.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando (1998). "As Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão". *Lua Nova*, nº44, pp. 81-106.

_____. (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas Editora.

_____. (2002). “Incentivos Eleitorais, Partidos Políticos e Política Orçamentária”. *Dados*, vol. 45, n° 2, pp. 303-339

_____. (2005). “Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, apoio ao Executivo e Programas de Governo”. *Dados*, vol. 48, n°4, pp. 737-776

_____. (2010). “Poder de Agenda e Políticas Substantivas”. *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*, Magna Inacio e Lúcio Rennó (orgs). Editora UFMG.

FREITAS, Rafael. (2010). *Poder de agenda e participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 126p.

GRAETZ, Michael J. (2007). “Tax reform unraveling”. *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 21, n° 1, Winter.

GROSSMAN, Gene M & HELPMAN, Elhanan, 1996. "Electoral Competition and Special Interest Politics," *Review of Economic Studies*, Wiley Blackwell, vol. 63(2), pages 265-86, April.

HALLERBERG, Marl e VON HAGEN, Jurgen (1997), “Electoral Institutions, Cabinet Negotiations and Budget Deficits in the European Union”, *NBER Working Paper Series*, Working Paper 6341.

LOHMANN, Susanne. (1998). “An Information Rationale for the Power of Special Interests”. *American Political Science Review*, Vol. 92, (4), pp. 809-827

_____. (2003). Representative Government and Special Interest Politics: (We Have Met the Enemy and He Is Us). *Journal of Theoretical Politics*, 15(3):299–319

LOHMANN, Susanne e WEISS, Deborah (2002). "Hidden Taxes and Representative Government: The Political Economy of the Ramsey Rule", *Public Finance Review* (30): 579-611.

LORENZ, Astrid. (2005). "How to Measure Constitutional Rigidity: Four Concepts and Two Alternatives". *Journal of Theoretical Politics*, vol. 17, pp. 339-61.

LOWI, Theodore (1964). "American Business, Public Policy Case-Studies, and Political Theory". *World Politics*, nº16.

MACIEL, Marcelo Sobreiro (2009). *Dependência de trajetória nos incentivos fiscais: fragmentação do empresariado na reforma tributária*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Pesquisa Universitárias do Rio de Janeiro e ao Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados.

_____. (2010). *Política de Incentivos Fiscais: quem recebe isenção por setores e regiões do país*. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.

MAINWARING, Scott. (1991). "Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais". *Novos Estudos Cebrap*, nº29, pp. 34-58.

_____. (1999). *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: the Case of Brazil*. Stanford, Stanford University Press.

MANCUSO, Wagner P., GONÇALVES, Maetê P. e MENCARINI, Fabrizio (2008). *Lobby e Renúncia Tributária da União: Contribuições para uma análise da política de concessão de benefícios tributários ao empresariado industrial no Brasil (1988-2006)*, CNPQ.

_____. (2010). "Colcha de retalhos: a política de concessão de benefícios tributários ao empresariado no Brasil (1988-2006)". *Estado, Empresariado e Desenvolvimento no Brasil: Novas Trajetórias*, Wagner Pralon Mancuso, Maria Antonieta P. Leopoldi, Wagner Iglecias (orgs.), São Paulo: Editora de Cultura.

MANCUSO, Wagner P. (2007). *O Lobby da Indústria no Congresso Nacional: Empresariado e Política no Brasil Contemporâneo*. 1. ed. São Paulo: EDUSP/HUMANITAS/FAPESP.

MANCUSO, Wagner P. e MOREIRA, D. C. (2010). *Benefícios tributários valem a pena? Um estudo sobre a presença de medidas que atestam a eficácia, a eficiência e a efetividade dos dispositivos legais que concedem benefícios tributários a empresas no Brasil*. Trabalho apresentado no 34º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais.

MARQUES, E. (1997). “Notas críticas da literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos”. *BIB: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais*, nº 43.

_____. (2007). “Leis Gerais, Explicações e Mecanismos: Pra onde vão nossas análises?”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 22, nº64.

MARTINS, Sergio Pinto (2009). *Direito da Seguridade Social*, Editora Atlas, São Paulo.

MAYHEW, David R. (1974). *Congress. The Electoral Connection*. New Haven and London, Yale University Press.

MELO, Marcus André. “O leviatã brasileiro e a esfinge argentina: os determinantes institucionais da política tributária”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 20, nº58, p.91-128.

MILESI-FERRETTI, Gian Maria; PEROTTI, Roberto e ROSTAGNO, Massino. (2002). “Electoral Systems and Public Spending”. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 117 (2) 609-657.

MOISÉS, J. A. (2011). “O desempenho do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão (1995-2006)”. In: *O papel do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão*. Konrad-Adenauer-Stiftung. Rio de Janeiro.

OLIVEIRA, Gesner e TUROLLA, Frederico (2003). “Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. *Tempo soc.*, vol.15, no.2, p.195-217

OLSON, M. (1999). *A Lógica da ação coletiva*. Ed. EDUSP. São Paulo.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo (2000). “Uma Teoria da Preponderância do Executivo: o Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, nº43, pp. 45-67.

_____. (2002). “Comportamento estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro”. *Dados*, vol. 48, nº2, pp. 265-301.

_____. (2003). “Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil”. *Dados*, vol.46, no.4, p.735-771.

POTTERS, Jan & SLOOF, Randolph. (1996). “Interest groups: A survey of empirical models that try to assess their influence” in *European Journal of Political Economy*, vol. 12.

RICCI, Paolo. (2002). “A Medida das Leis: Do uso de Noções Genéricas à Mensuração do Imponderável”. *BIB: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais*, nº54, pp. 101-123.

_____. (2003). “O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais?”. *Dados*, vol. 46, nº4, pp. 699-734.

_____. (2006). *De onde vem nossas leis? Origem e conteúdo da legislação em perspectiva comparada*. Tese de Doutorado defendida no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo.

_____. (2010). “The Content of Law: Concepts and Measures in Legislative Studies”. *Political Concepts: Committee on Concepts and Methods*, Working Paper Series, 43, November.

SAMUELS, David. (2000). “Concurrent Elections, Discordant Results: Presidentialism, Federalism and Governance in Brazil”, *Comparative Politics*.

_____. (2001a). “Money, elections and Democracy in Brazil”. *Latin American Politics and Society*, Vol. 43, No. 2 (Summer, 2001), pp. 27-48, 2001a.

_____. (2001b). “Does Money Matter? Credible Commitments and Campaign Finance in New Democracies: Theory and Evidence from Brazil”. In: *Comparative Politics*, Vol. 34, No. 1 (Oct., 2001), pp. 23-42.

_____. (2002). “Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil”. *The Journal of Politics*, Vol. 64, No. 3 (Aug., 2002), pp. 845-863.

- SALLUM JR, Brasílio (2000). O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. *Tempo soc.*, vol.11, no.2, p.23-47.
- SHEPSLE, Kenneth A. e WEINGAST, Barry (1984). “Uncovered Sets and Sophisticated Voting Outcomes with Implications for Agenda Institutions”. *American Journal of Political Science*, vol. 28, (1) 49-74
- SMITH, Richard A. (1995). “Interest Group Influence in the U.S. Congress” in *Legislative Studies Quarterly*, vol. XX, nº 1, fev., pp. 89-139.
- SPECK, Bruno; PFEIFFER, Silke (2007). “Introducción”. In: *Transparency International. El control ciudadano del financiamiento político: una guía práctica sobre experiencias y desafíos*. Transparency International.
- SUZIGAN, Wilson & FURTADO, João (2006). “Política Industrial e Desenvolvimento”. *Revista de Economia Política*. Vol. 26. N. 2 (102).
- SWIFT, Zhicheng Li; CAVALCANTI, Carlos B. (2003) “Why worry about tax expenditures?”. *The World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network (PREM) Notes*, Economic Policy, no. 77.
- TSEBELIS, George and MONEY, Jeanette. (1997). *Bicameralism*. New York: Cambridge University Press.
- VON HAGEN, Jürgen, H. HALLETT, Andrew e STRAUCH, Rolf. (2001). “Budgetary Consolidation in MEU. European Commission”, *Economic Papers*, n.148.
- WILLIAMSON, John (2000) “What should the World Bank think about the Washington Consensus?”. *World Bank Research Observer*. Vol. 15. N. 2.
- WILSON, James Q. (1973). *Political Organizations*. Nova York, Basic Books.

ANEXO 1

Tabela de Coalizões (1988-2009)

Presidente	Data da Coalizão		Partido do Presidente	Partidos da Coalizão
	Início	Fim		
Sarney 2	06/10/1988	14/03/1990	PMDB	PMDB-PFL
Collor 1	15/03/1990	12/10/1990	PRN	PRN-PFL
Collor 2	13/10/1990	31/01/1991	PRN	PRN-PFL-PDS
Collor 3	01/02/1991	14/04/1992	PRN	PRN-PFL-PDS
Collor 4	15/04/1992	30/09/1992	PRN	PRN-PFL-PDS-PTB-PL
Itamar 1	01/10/1992	30/08/1993	S/PART	PFL-PTB-PMDB-PSDB-PSB
Itamar 2	31/08/1993	24/01/1994	S/PART	PFL-PTB-PMDB-PSDB-PP
Itamar 3	25/01/1994	31/12/1994	S/PART	PFL-PMDB-PSDB-PP
FHC I 1	01/01/1995	25/04/1996	PSDB	PSDB-PFL-PMDB-PTB
FHC I 2	26/04/1996	31/15/1998	PSDB	PSDB-PFL-PMDB-PTB-PP
FHC II 1	01/01/1999	05/03/2002	PSDB	PSDB-PFL-PMDB-PP
FHC II 2	06/03/2002	31/12/2002	PSDB	PSDB-PMDB-PP
Lula I 1	01/01/2003	22/01/2004	PT	PT-PL-PC do B-PSB-PTB-PDT-PPS-PV
Lula I 2	23/01/2004	31/01/2005	PT	PT-PL-PC do B-PSB-PTB-PPS-PV-PMDB
Lula I 3	01/02/2005	19/05/2005	PT	PT-PL-PC do B-PSB-PTB-PV-PMDB
Lula I 4	20/05/2005	22/07/2005	PT	PT-PL-PC do B-PSB-PTB-PMDB
Lula I 5	23/07/2005	31/12/2006	PT	PT-PL-PC do B-PSB-PTB-PMDB-PP
Lula II 1	01/01/2007	01/04/2007	PT	PT-PL-PC do B-PSB-PTB-PMDB-PP
Lula II 2	01/04/2007	31/12/2009	PT	PT-PL-PC do B-PSB-PTB-PMDB-PP-PRB

Fonte: Banco de Dados Legislativos CEBRAP, extraído de Figueiredo (2007) e atualizado até 2009.

ANEXO 2

Lista de leis que criaram benefícios tributários

Lista de Leis que criaram benefícios tributários referentes às contribuições selecionadas nos Governos FHC e Lula

	ESPN	NESPN	DATA	NMP	DATA
1	LO	9249/95	26-dez-95	-	-
2	LCP	85/96	15-fev-96	-	-
3	LO	9317/96	05-dez-96	MP 1526/96	05-nov-96
4	LO	9363/96	13-dez-96	MP 1484-27/96	22-nov-96
5	LO	9493/97	10-set-97	MP 1508-20/97	12-ago-97
6	LO	9701/98	17-nov-98	MP 1674-57/98	26-out-98
7	LO	9715/98	25-nov-98	MP 1676-38/98	26-out-98
8	LO	9718/98	27-nov-98	MP 1724/98	29-out-98
9	LO	9732/98	11-dez-98	MP 1729/98	02-dez-98
10	LO	10034/00	24-out-00	-	-
11	LO	10147/00	21-dez-00	-	-
12	MP	2158-35/01	24-Aug-01	-	-
13	MP	2228-10/01	6-Sep-01	-	-
14	LO	10312/01	27-nov-01	-	-
15	LO	10336/01	19-dez-01	-	-
16	LO	10426/02	24-abr-02	MP 16/01	27-dez-01
17	LO	10485/02	03-jul-02	-	-
18	LO	10560/02	13-nov-02	MP 67/02	04-set-02
19	LO	10637/02	30-dez-02	MP 66/02	29-ago-02
20	LO	10636/02	30-dez-02	-	-
21	LO	10676/03	22-mai-03	MP 101/02	30-dez-02
22	LO	10684/03	30-mai-03	MP 107/03	10-fev-03
23	LO	10833/03	29-dez-03	MP 135/03	30-out-03
24	LO	10865/04	30-abr-04	MP 164/04	29-jan-04
25	LO	10925/04	23-jul-04	MP 183/04	30-abr-04
26	LO	10931/04	02-ago-04	-	-
27	LO	10996/04	15-dez-04	MP 202/04	23-jul-04
28	LO	11033/04	21-dez-04	MP 206/04	06-ago-04
29	LO	11051/04	29-dez-04	MP 219/04	30-set-04
30	LO	11096/05	13-jan-05	MP 213/04	10-set-04

31	LO	11116/05	18-mai-05	MP 227/04	06-dez-04
32	LO	11196/05	21-nov-05	MP 255/05	01-jul-05
33	LO	11307/06	19-mai-06	MP 275/05	29-dez-05
34	LCP	123/06	14-dez-06	-	-
35	LO	11482/07	31-mai-07	MP 340/06	29-dez-06
36	LO	11484/07	31-mai-07	MP 352/07	22-jan-07
37	LO	11488/07	15-jun-07	MP 351/07	22-jan-07
38	LO	11487/07	15-jun-07	-	-
39	LCP	127/07	14-ago-07	-	-
40	LO	11529/07	22-out-07	-	-
41	LO	11727/08	23-jun-08	MP 413/08	03-jan-08
42	LO	11732/08	30-jun-08	MP 418/08	14-fev-08
43	LO	11774/08	17-set-08	MP 428/08	17-set-08
44	LO	11787/08	25-set-08	MP 433/08	27-mai-08
45	LO	11827/08	20-nov-08	MP 436/08	26-jun-08
46	LO	11828/08	20-nov-08	MP 438/08	01-ago-08
47	LCP	128/08	19-dez-08	-	-
48	LO	11898/09	08-jan-09	-	-
49	LO	11908/09	03-mar-09	MP 443/08	21-out-08
50	LO	11933/09	28-abr-09	MP 447/08	14-nov-08
51	LO	11941/09	27-mai-09	MP 449/08	03-dez-08
52	LO	11945/09	04-jun-09	MP 451/08	15-dez-08
53	LO	11948/09	16-jun-09	MP 453/08	22-jan-09
54	LO	12024/09	27-ago-09	MP 460/09	30-mar-09
55	LO	12058/09	13-out-09	MP 462/09	14-mai-09
56	LO	12096/09	24-nov-09	MP 465/09	29-jun-09
57	LCP	133/09	28-dez-09	-	-
58	LO	12249/10	11-jun-10	MP 472/09	15-dez-09
59	LCP	137/10	26-ago-10	-	-
60	LO	12350/10	20-dez-10	MP 497/10	27-jul-10

ESPN: Espécie Normativa. NESPN: Número da Espécie Normativa. NMP: Número da Medida Provisória
Fonte: Elaboração própria. Anexo 4.

ANEXO 3

Estimativa de Renúncia Tributária da União referente ao PIS, à COFINS e à CSLL (1989-2010) (Em mil R\$)

Ano	Mês do cálculo	PIS		COFINS		CSLL		TOTAL	
		Valores do documento	Valores em 08/09	Valores do documento	Valores em 08/09	Valores do documento	Valores em 08/09	Valores do documento	Valores em 08/09
1989	jun/88	s/i	-	s/i	-	s/i	-	s/i	-
1990	mai/89	s/i	-	s/i	-	s/i	-	s/i	-
1991	ago/90	s/i	-	s/i	-	s/i	-	s/i	-
1992	ago/91	s/i	-	s/i	-	s/i	-	s/i	-
1993	ago/92	s/i	-	s/i	-	s/i	-	s/i	-
1994	ago/93	s/i	-	s/i	-	s/i	-	s/i	-
1995	ago/94	115.000,00	373.995,46	3.941,98	12.819,84	s/i	s/i	118.941,98	386.815,30
1996	ago/95	553.514,05	1.412.384,71	11.641,54	29.705,35	s/i	s/i	565.155,59	1.442.090,06
1997	ago/96	247.000,00	548.831,26	s/i	s/i	13.607,60	30.235,94	260.607,60	579.067,19
1998	ago/98	348.347,12	708.013,25	37.705,55	76.636,29	222.069,38	451.354,57	608.122,05	1.236.004,11
1999	jul/99	117.973,48	231.807,19	s/i	s/i	123.131,55	241.942,34	241.105,03	473.749,53
2000	ago/99	136.223,65	264.781,02	740.070,16	1.438.491,24	2.241,38	4.356,63	878.535,20	1.707.628,89
2001	jul/00	217.280,24	400.847,22	954.361,79	1.760.644,52	462.199,93	852.684,78	1.633.841,96	3.014.176,52
2002	ago/01	282.723,34	479.508,08	1.182.010,46	2.004.728,63	549.114,11	931.315,59	2.013.847,91	3.415.552,30
2003	ago/02	498.171,46	785.873,55	2.086.136,87	3.290.914,71	602.125,82	949.863,23	3.186.434,14	5.026.651,48
2004	set/03	1.169.410,53	1.592.759,94	3.270.700,15	4.454.757,38	726.139,20	989.015,75	5.166.249,87	7.036.533,07
2005	set/04	1.317.027,91	1.673.584,63	5.410.695,18	6.875.523,49	2.022.235,11	2.569.711,38	8.749.958,19	11.118.819,50
2006	set/05	2.434.651,70	2.918.227,09	9.810.439,11	11.759.008,14	2.534.969,00	3.038.469,61	14.780.059,80	17.715.704,84
2007	ago/06	2.377.049,44	2.745.133,88	13.351.257,08	15.418.689,89	2.958.347,75	3.416.445,82	18.686.654,27	21.580.269,60
2008	ago/07	3.732.681,52	4.155.200,54	20.057.599,91	22.328.009,90	4.525.360,25	5.037.606,14	28.315.641,67	31.520.816,57
2009	ago/08	5.651.385,13	5.914.526,06	29.418.538,71	30.788.330,60	6.086.730,90	6.370.142,49	41.156.654,75	43.072.999,14
2010	ago/09	6.955.174,85	6.955.174,85	33.883.379,07	33.883.379,07	8.333.310,19	8.333.310,19	49.171.864,10	49.171.864,10
Total			31.160.648,72		134.121.639,04		33.216.454,44		198.498.742,19

* Valores atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – Amplo (IPC-A), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Para a atualização foi utilizado o programa disponível na página do Banco Central do Brasil na internet, no seguinte endereço: <http://www4.bcb.gov.br/pec/correcao/indexCorrige.asp?u=corrige.asp&id=correcao>. Os valores foram atualizados para agosto de 2009, data da última estimativa.

Fonte: Mancuso e col. (2010, Quadro 2); Secretaria da Receita Federal – Demonstrativos de Gastos Tributários (2007, 2008, 2009, 2010). Atualização própria.

ANEXO 4

Banco de Dados²⁹

O banco de dados desta pesquisa pode ser acessado no sítio do Consórcio de Informações Sociais (CIS) através do seguinte endereço: <http://www.nadd.prp.usp.br/cis/DetalheBancoDados.aspx?cod=B461>. Além dos dados em seu estado bruto, outros arquivos como o Livro de Códigos estão disponíveis na página. Caso não seja possível obtê-los pelo *link* solicite-os ao autor deste trabalho através do email davi.moreira@gmail.com. Além do Livro de Códigos que acompanha o banco de dados, para sua melhor compreensão recomendamos a leitura a seguir.

Abaixo apresentamos como interpretar a variável LOCDISP presente no banco de dados. Cada dispositivo legal selecionado possui uma “localização” própria no texto da lei. Por isso, criamos um código composto por 16 dígitos, através do qual é possível acessar e consultar com precisão o dispositivo selecionado. Veja a seguir como interpretá-lo:

LOCDISP

Interpretação do código de localização do dispositivo

Artigo	Inciso e Alínea	Parágrafo	Inciso e Alínea
000.	000.	000.	000.
Informação referente ao artigo do dispositivo	Informação referente ao inciso do artigo e alínea do inciso	Informação referente ao parágrafo do artigo	Informação referente ao inciso do parágrafo e alínea do inciso

Exemplos

Número da Espécie Normativa	LOCDISP	Descrição
MP 517/94	001.002A000.000.	Dispositivo localizado no artigo primeiro, inciso dois, alínea “a”.
LO 10485/02	001.000.002.002.	Dispositivo localizado no artigo primeiro, parágrafo segundo, inciso dois.
LO 10637/02	032.000.000P001.	Dispositivo localizado no artigo 32, parágrafo único, inciso um.

²⁹ Agradeço à equipe do Grupo de Estudos Legislativos do CEBRAP, Andréa, Jaqueline, Danilo, Rafael e Samuel. Somente com a sua colaboração foi possível construir este banco de dados e dar início a todo o trabalho aqui apresentado.

Anexo 5

Exemplos de dispositivos segundo seu impacto sobre a legislação

Os Dispositivos Inovadores são aqueles que ganham força de lei com objetivo de criar uma regulamentação nova que ainda não estava presente no arcabouço legal do país.

Exemplos De Dispositivos Inovadores (em destaque)

Lei ou MP	Conteúdo
MP 449/08	“Art. 1º As dívidas de pequeno valor com a Fazenda Nacional, inscritas ou não em Dívida Ativa da União, poderão ser pagas ou parceladas, atendidas as condições e os limites previstos neste artigo.”
LO 10.925/04	“Art. 1º Ficam reduzidas a 0 (zero) as alíquotas da contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS incidentes na importação e sobre a receita bruta de venda no mercado interno de:”
MP 164/04	“Art. 9º São isentas das contribuições de que trata o art. 1º: I - as importações realizadas: a) pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo poder público;”
LO 10.925/04	“Art. 1º Ficam reduzidas a 0 (zero) as alíquotas da contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS incidentes na importação e sobre a receita bruta de venda no mercado interno de: I - adubos ou fertilizantes classificados no Capítulo 31, exceto os produtos de uso veterinário, da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovada pelo Decreto nº 4.542, de 26 de dezembro de 2002, e suas matérias-primas;”

LO: Lei ordinária. MP: Medida Provisória.

Fonte: Elaboração própria. Anexo 4.

Os Dispositivos Incrementais são aqueles que, apesar de acompanharem novas leis, são produzidos com o objetivo incrementar o arcabouço legal pré-existente. Como se pode ver abaixo, o texto da lei indica a localização onde tais dispositivos serão incluídos.

Exemplos de Dispositivos Incrementais

(em destaque)

Lei ou MP	Conteúdo
MP 436/08	<p>“Art. 1º Os arts. 58-B, 58-F, 58-G, 58-H, 58-J, 58-L, 58-M, 58-O e 58-T da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, passam a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>Art. 58-T. As pessoas jurídicas que industrializam os produtos de que trata o art. 58-A ficam obrigadas a instalar equipamentos contadores de produção, que possibilitem, ainda, a identificação do tipo de produto, de embalagem e sua marca comercial, aplicando-se, no que couber, as disposições contidas nos arts. 27 a 30 da Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007.</p> <p>§ 1º (...)</p> <p>§ 2º As pessoas jurídicas de que trata o caput poderão deduzir da Contribuição para o PIS/PASEP ou da COFINS, devidas em cada período de apuração, crédito presumido correspondente ao ressarcimento de que trata o § 3º do art. 28 da Lei nº 11.488, de 2007, efetivamente pago no mesmo período.”</p>
LO 11787/08	<p>“Art. 3º O art. 3º da Lei nº 10.560, de 13 de novembro de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>Art. 3º A Contribuição para o PIS/PASEP e a COFINS não incidirão sobre a receita auferida pelo produtor ou importador na venda de querosene de aviação à pessoa jurídica distribuidora, quando o produto for destinado ao consumo por aeronave em tráfego internacional.”</p>
LCP 85/96	<p>“Art. 1º O <u>art. 7º da Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991</u>, passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>Art. 7º São também isentas da contribuição as receitas decorrentes:</p> <p>I - de vendas de mercadorias ou serviços para o exterior, realizadas diretamente pelo exportador;”</p>
LO 11.787/08	<p>“Art. 1º O art. 1º da Lei nº 10.925, de 23 de julho de 2004, passa a vigorar acrescido dos seguintes dispositivos:</p> <p>“Art. 1º (...)</p> <p>XIV - farinha de trigo classificada no código 1101.00.10 da Tipi;”</p>

LO: Lei ordinária. LCP: Lei Complementar. MP: Medida Provisória.

Fonte: Elaboração própria. Anexo 4.

Anexo 6

Valores de Renúncia Estimados *versus* Renúncia Efetiva

(Em bilhões R\$)

	2005			2006			2007			2008		
	(A)	(B)	(C%)	(A)	(B)	(C%)	(A)	(B)	(C%)	(A)	(B)	(C%)
PIS	1,67	1,24	35,5	2,92	3,09	-5,6	2,75	3,66	-24,9	4,16	6,83	-39,2%
COFINS	6,88	8,01	-14,1	11,76	16,11	-27,0	15,42	19,26	-20,0	22,33	25,84	-13,6%
CSLL	2,57	2,24	14,5	3,04	2,90	4,8	3,42	4,14	-17,4	5,04	4,41	14,2%
TOTAL	11,12	11,49	-3,2	17,72	22,10	-19,8	21,58	27,06	-20,2	31,52	37,08	-15,0%
TOTAL SRF	31,29	41,01	-23,7	42,50	57,59	-26,2	52,74	69,77	-24,4	76,06	85,37	-10,9%

(A) Valor de Renúncia Estimado; (B) Valor de Renúncia Efetivo; (C%) Variação Percentual

Fonte: Elaboração própria. TCU/SRF

Anexo 7

Categorias de Beneficiados

1	EMPRESAS LIGADAS AO TRANSPORTE AÉREO
2	EXPORTADORES
3	COOPERATIVAS
4	MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE
5	EMPRESAS LIGADAS À ÁREA DA INFORMÁTICA E ELETRÔNICA
6	EMPRESAS DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO
7	EMPRESAS QUE OFERECEM BENEFÍCIOS PARA EMPREGADOS
8	EMPRESAS QUE DOAM PARA CULTURA OU FILANTROPIA
9	EMPRESAS INADIMPLENTES OU ADIMPLENTES
10	EMPRESAS QUE INVESTEM EM PESQUISA E DESENVOLVIMENTO E C&T
11	EMPRESAS PÚBLICAS OU COM PARTICIPAÇÃO DO PODER PÚBLICO
12	ENTIDADES CIVIS, SEM FINS LUCRATIVOS E FUNDAÇÕES, DEFINIDAS COMO EMPREGADORES PELA LEGISLAÇÃO TRABALHISTA
13	INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS
14	EMPRESAS LIGADAS À CONSTRUÇÃO CIVIL
15	INDÚSTRIA NAVAL E PORTUÁRIA
16	EMPRESAS QUE VENDEM, IMPORTAM OU PRODUZEM COMBUSTÍVEIS OU DERIVADOS DE PETRÓLEO
17	SETOR QUÍMICO-FARMACÊUTICO
18	INDÚSTRIA DE BEBIDAS
19	IMPORTADORES DE PAPEL
20	INDÚSTRIA CINEMATOGRAFICA, DE AUDIOVISUAL E DE RADIOFUSÃO
23	FABRICANTES DE VEÍCULOS AÉREOS E ESPACIAIS
24	EMPRESAS LIGADAS À ATIVIDADE AGROPECUÁRIA
25	ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR
26	INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA
27	EMPRESAS LIGADAS À PRODUÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA
28	OPERADORAS DE PLANOS DE SAÚDE
29	ESTABELECIMENTOS DE ENSINO
30	INDÚSTRIA TÊXTIL E DERIVADA
31	EMPRESAS LIGADAS AO TRANSPORTE FERROVIÁRIO
32	INDÚSTRIA MILITAR
33	FABRICANTES DE EQUIPAMENTOS MÉDICO-CIRÚRGICOS
34	FIFA, SUBSIDIÁRIA FIFA NO BRASIL, CONFEDERAÇÕES FIFA, ASSOCIAÇÕES ESTRANGEIRAS MEMBROS DA FIFA, PARCEIROS COMERCIAIS DA FIFA DOMICILIADOS NO EXTERIOR, EMISSORA FONTE DA FIFA E PRESTADORES DE SERVIÇO DA FIFA (EXTERIOR), PRESTADORES DE SERVIÇO DA FIFA
35	OUTROS

Fonte: Elaboração própria com base em Mancuso e col. (2010). Anexo 4.

Anexo 8

Exemplos de dispositivos segundo seu impacto sobre a sociedade (em destaque)

Impacto	Lei ou MP	Conteúdo
Secional/Nacional	MP 449/08	“Art. 1º As dívidas de pequeno valor com a Fazenda Nacional, inscritas ou não em Dívida Ativa da União, poderão ser pagas ou parceladas, atendidas as condições e os limites previstos neste artigo.”
	LO 9249/95	“Art. 13. Para efeito de apuração do lucro real e da base de cálculo da contribuição social sobre o lucro líquido, são vedadas as seguintes deduções, independentemente do disposto no art. 47 da Lei nº 4.506, de 30 de novembro de 1964: (...) § 1º Admitir-se-ão como dedutíveis as despesas com alimentação fornecida pela pessoa jurídica, indistintamente, a todos os seus empregados.”
Secional/Local	LO 10.996/04	“Art. 5º A suspensão da exigibilidade da Contribuição para o PIS/PASEP incidente na importação de produtos estrangeiros ou serviços e da COFINS devida pelo importador de bens estrangeiros ou serviços do exterior, prevista nos arts. 14, § 1º, e 14-A da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, será resolvida mediante a aplicação de alíquota 0 (zero), quando as mercadorias importadas forem utilizadas em processo de fabricação de matérias-primas, produtos industrializados finais, por estabelecimentos situados na Zona Franca de Manaus - ZFM, consoante projeto aprovado pelo Conselho de Administração da Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA. (Vide Medida Provisória nº 232, de 2004)”
	LO 11.196/05	“Art. 31. Sem prejuízo das demais normas em vigor aplicáveis à matéria, para bens adquiridos a partir do ano-calendário de 2006 e até 31 de dezembro de 2013, as pessoas jurídicas que tenham projeto aprovado para instalação, ampliação, modernização ou diversificação enquadrado em

		<p>setores da economia considerados prioritários para o desenvolvimento regional, em microrregiões menos desenvolvidas localizadas nas áreas de atuação das extintas Sudene e Sudam, terão direito: (Vigência)</p> <p>(...)</p> <p>II - ao desconto, no prazo de 12 (doze) meses contado da aquisição, dos créditos da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins de que tratam o inciso III do § 1o do art. 3o da Lei no 10.637, de 30 de dezembro de 2002, o inciso III do § 1o do art. 3o da Lei no 10.833, de 29 de dezembro de 2003, e o § 4o do art. 15 da Lei no 10.865, de 30 de abril de 2004, na hipótese de aquisição de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos, novos, relacionados em regulamento, destinados à incorporação ao seu ativo imobilizado”.</p>
	LO 10.925/04	<p>“Art. 1º Ficam reduzidas a 0 (zero) as alíquotas da contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS incidentes na importação e sobre a receita bruta de venda no mercado interno de:</p> <p>I - adubos ou fertilizantes classificados no Capítulo 31, exceto os produtos de uso veterinário, da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovada pelo Decreto nº 4.542, de 26 de dezembro de 2002, e suas matérias-primas;”</p>
Microseccional/Nacional	LO 10.034/00	<p>“Art. 1o Ficam excetuadas da restrição de que trata o inciso XIII do art. 9o da Lei no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, as pessoas jurídicas que se dediquem às seguintes atividades: creches, pré-escolas e estabelecimentos de ensino fundamental”.</p>
Microseccional/Local	LO 11.051/04	<p>“Art. 8 A suspensão da exigibilidade da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre a importação de bens, na forma dos arts. 14 e 14-A da Lei no 10.865, de 30 de abril de 2004, será convertida em alíquota zero quando esses bens forem utilizados:</p> <p>I - na elaboração de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem destinados a</p>

		emprego em processo de industrialização por estabelecimentos industriais instalados na Zona Franca de Manaus e consoante projetos aprovados pelo Conselho de Administração da Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa”;
	LO 11.196/05	“Art. 64. Nas vendas efetuadas por distribuidor estabelecido fora da Zona Franca de Manaus - ZFM de álcool para fins carburantes destinado ao consumo ou à industrialização na ZFM, aplica-se o disposto no art. 2º da Lei no 10.996, de 15 de dezembro de 2004”.
		“Art. 3º Fica concedida, nos termos, limites e condições estabelecidos em ato do Poder Executivo, isenção de tributos federais incidentes nas importações de bens ou mercadorias para uso ou consumo exclusivo na organização e realização dos Eventos, tais como: (...) § 2º O disposto neste artigo aplica-se somente às importações promovidas pela Fifa, Subsidiária Fifa no Brasil, Confederações Fifa, Associações estrangeiras membros da Fifa, Parceiros Comerciais da Fifa domiciliados no exterior, Emissora Fonte da Fifa e Prestadores de Serviço da Fifa domiciliados no exterior, que serão discriminados em ato do Poder Executivo, ou por intermédio de pessoa física ou jurídica por eles contratada para representá-los, observados os requisitos estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal do Brasil”.
Individual/Nacional	LO 12.350/10	“Art. 15. As vendas realizadas no mercado interno para a Fifa, para Subsidiária Fifa no Brasil ou para a Emissora Fonte da Fifa, de mercadorias destinadas a uso ou consumo exclusivo na organização e realização dos Eventos, dar-se-ão com suspensão da incidência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins”.
Individual/Local		Não há dispositivos desse tipo.

LO: Lei ordinária. LCP: Lei Complementar. MP: Medida Provisória.

Fonte: Elaboração própria. Anexo 4.

Anexo 9

Siglas de Partidos e Ministérios

Partidos

DEM	Democratas
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores

Ministérios

AGU	Advocacia Geral da União
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
ME	Ministério do Esporte
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MINC	Ministério da Cultura
MME	Ministério de Minas e Energia
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MS	Ministério da Saúde
MT	Ministério dos Transportes
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
PR	Presidência da República
VPR	Vice-Presidência da República

Anexo 10

Scripts em R

```
##Script para Testes de Aderência em R
#
#
##Tabela 4.1: Autoria dos dispositivos
Oi <- c(Exclusiva_do_Poder_Executivo=321, Exclusiva_do_Poder_Legislativo=712,
Conjunta=44) # valores observados - Governo Lula
Ei <- c(Exclusiva_do_Poder_Executivo=203, Exclusiva_do_Poder_Legislativo=28,
Conjunta=6) # valores esperados - Governo FHC
chisq.test(Oi, p=Ei, rescale.p=T)
#
#
##Tabela 4.2: Participação do Poder Executivo nos Processos Legislativos
#Teste para o número de processos legislativos (NPLs)
Oi <- c(Participação_Isolada=12, Participação_Complementar=16,
Não_Participou=11) # valores observados - Governo Lula
Ei <- c(Participação_Isolada=14, Participação_Complementar=4,
Não_Participou=3) # valores esperados - Governo FHC
chisq.test(Oi, p=Ei, rescale.p=T)
#
#
#Teste para o número de dispositivos (NDISP)
Oi <- c(Participação_Isolada=102, Participação_Complementar=620,
Não_Participou=355) # valores observados - Governo Lula
Ei <- c(Participação_Isolada=141, Participação_Complementar=85,
Não_Participou=11) # valores esperados - Governo FHC
chisq.test(Oi, p=Ei, rescale.p=T)
#
#
##Tabela 4.8: Dispositivos de autoria exclusiva do Poder Legislativo por
Espécie Normativa
Oi <- c(Medida_Provisória=447, Lei_Ordinária=2, Lei_Complementar=263) #
valores observados - Governo Lula
Ei <- c(Medida_Provisória=15, Lei_Ordinária=7, Lei_Complementar=6) # valores
esperados - Governo FHC
chisq.test(Oi, p=Ei, rescale.p=T)
```