UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

EDUARDO ALVES LAZZARI

Sistemas Tributários Regressivos em Democracias Desiguais: o caso brasileiro

São Paulo

2021

EDUARDO ALVES LAZZARI

Sistemas Tributários Regressivos em Democracias Desiguais: o caso brasileiro

Versão Corrigida

Tese apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Ciência Política no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Marta Teresa da Silva Arretche

São Paulo

2021

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

L432s Lazzari, Eduardo Alves
 Sistemas Tributários Regressivos em Democracias
Desiguais: o caso brasileiro / Eduardo Alves Lazzari;
orientadora Marta Teresa da Silva Arretche - São
Paulo, 2021.
 155 f.

 Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras e
Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
Departamento de Ciência Política. Área de
concentração: Ciência Política.

 1. Política Tributária. 2. Desigualdade. 3.
Políticas Redistributivas. 4. Brasil. 5. América
Latina. I. Arretche, Marta Teresa da Silva, orient.
II. Título.

ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE**Termo de Ciência e Concordância do (a) orientador (a)****Nome do (a) aluno (a): Eduardo Alves Lazzari****Data da defesa: 01/07/2021****Nome do Prof. (a) orientador (a): Marta Teresa da Silva Arretche**

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 13/08/2021

(Assinatura do (a) orientador (a))

Tributos

Acabou. Finalmente, depois de quase cinco anos, quando terminar esta seção, esse ciclo chega a seu fim. Embora tenha entrado no doutorado em 2017, considero que esta fase na minha vida tenha começado em 2014, quando tive certeza que queria seguir na academia, fazendo mestrado e doutorado. De todas as etapas no caminho, acho que esta foi a que mais tive dificuldades em processar. É tão inacreditável que o doutorado vá se encerrar e que não terei mais tese a escrever, que a ideia de pagar tributos àqueles e àquelas que me ajudaram, de incontáveis maneiras, me parece estranha, como se não devesse estar ainda fazendo essa seção. Ainda mais considerando que jurei escrevê-la depois de ter botado o ponto final do último parágrafo da introdução.

Começo agradecendo à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP, sob o projeto 2017/24614-9). Num país em que o investimento em ciência é um custo incômodo no orçamento, sempre sujeito a ainda maiores restrições de receitas, a FAPESP se mantém como instituição que providencia as melhores condições para que seus bolsistas consigam trabalhar. Sou muito grato pela seriedade com que a Fundação sempre se relacionou comigo, além de obviamente prover os recursos para realização de uma série de atividades ligadas à tese. Agradeço também ao Centro de Estudos da Metrópole (CEM), o qual é um centro extremamente instigante e provocativo sob uma perspectiva intelectual, sendo um ambiente profissional marcado pela presença de profissionais extremamente qualificados. Tendo sido um orgulho fazer parte dele.

Em seguida, agradeço à Marta Arretche. Lembro que foi em 2015 que fiz seu curso de “Instituições e Desigualdade”. Ao final do semestre, passei em sua sala perguntando se havia algum grupo de pesquisa que discutisse o tema. Ouvi que ele estava sendo organizado e fui perguntado se gostaria de participar. A partir de então, não parei de pesquisar na área, mas mais importante, de aprender com minha orientadora. Além de toda contribuição para o aprimoramento desta tese e da minha atividade em si como pesquisador, foram três as conversas que foram estruturais ao longo desses anos.

A primeira foi quando apresentei a primeira versão do meu projeto para a FAPESP. Na ocasião, pode-se dizer que a recepção não foi muito positiva, obrigando-me a melhorar – e muito – o projeto. A segunda foi quando discutimos francamente sobre a viabilidade de uma carreira na academia em 2017, lidando com minhas angústias a respeito. Por fim, a terceira referente à realização de sanduíche, me convencendo a fazê-lo, apesar da minha resistência inicial. As três resumem a pessoa e a profissional com quem tive o privilégio de trabalhar. Crítica quando espera um trabalho

de qualidade, acolhimento quando necessário e cirúrgica nos conselhos. Agradeço a oportunidade de ter me desenvolvido como pesquisador sob sua orientação, e espero que continuemos a trabalhar juntos após meu doutorado.

Destaco também outros professores do DCP, cujos comentários, sugestões, críticas e conteúdo me formaram como pesquisador: Prof. Lorena Barberia, Prof. Jonathan Phillips, Prof. Glauco Silva e Prof. Fernando Limongi. Menciono também o Prof. George Avelino da FGV e o Prof. Rafael Cortez da minha época da PUC-SP como pessoas que contribuíram para que eu continuasse avançando.

Agradeço também à Candelaria Garay, minha orientadora no meu sanduíche em Harvard. Não só sua avaliação expandiu consideravelmente o escopo de minha tese, como agradeço quão gentil e generosa Candelaria foi comigo. Chegando em Cambridge, confuso com tudo que acontecia e, digamos, impressionando com a eclosão de uma pandemia pouco tempo depois, Candelaria sempre fez o possível para facilitar minha adaptação nesse ambiente, sem contar a maneira com que me integrou em suas pesquisas. Agradeço pela gentileza, pela generosidade e pelo profissionalismo que sempre manteve comigo. Aproveito e peço desculpas por tê-la feito descobrir quão frustrante a burocracia brasileira é.

Faço questão de agradecer também a Rogério Barbosa. Não teve uma vez em que tenhamos discutido algo relacionado à minha tese, a suas pesquisas ou a qualquer coisa remotamente científica que não tenha gerado um debate de duas horas, no qual ao seu final, eu tinha adquirido uma nova visão sobre o assunto. Entretanto, foi ao longo desses anos que pude conhecer um amigo incrível, sempre disposto a me acolher: obrigado. Também devo agradecer a Thiago Meireles, Paulo Flores e Victor Araújo, de quem pude desfrutar da companhia, enquanto crescíamos como pesquisadores e pessoas, da maneira mais leve possível. Ainda no departamento, agradeço à Hellen Guicheney, com quem pude trabalhar inúmeras vezes e ver, em primeira mão, a atuação de uma amiga imensamente competente. Por fim, agradeço ao Vasne Santos por sempre estar disposto a ajudar da maneira mais amigável possível e à Shirley Danuzia por sempre me ajudar da melhor maneira possível.

Agradeço ao amigo e às amigas que fiz em Cambridge. Lucas Gelape, de quem me aproximei apenas quando saímos do Brasil. Demorou quase o doutorado inteiro, mas ainda bem que pude conhecê-lo e vê-lo não só como colega de departamento. Camila Soares, que não só deu a sorte de sair de Cambridge semanas antes da eclosão de uma pandemia, como abriu as portas de sua casa, quando a proprietária de meu apartamento achou que era item supérfluo ter aquecimento num inverno de -17°C. Agradeço também à Mariah Queiroz. Em março de 2020, quando discutimos se deveríamos voltar ou não para o Brasil, seu apoio foi fundamental para lidar com a situação. Muito obrigado por ter me dado a tranquilidade de que teria alguém pra confiar nesse momento. Por fim,

agradeço a Jan Mxt. Com tudo fechado e em isolamento total, acho que caminhamos o suficiente para voltar ao Brasil a pé se quiséssemos. Obrigado por todas as discussões, conselhos e companhia.

Também agradeço à Ana Cláudia Cortez, que sempre esteve presente me ajudando em diversas universidades, sendo um prazer saber que posso contar com ela há mais de 10 anos. O mesmo deve ser dito a Murilo Paiva D'Agosta, Henrique Fischmann, Vitória Lorente e Juliana Okuda. Um conjunto de pessoas incríveis que sempre fez questão de mostrar o quanto se importavam comigo e que estavam presentes nos melhores e piores momentos. Agradeço à Ana Carolina Paci, quem na reta final me deu tranquilidade e afeto para dar este passo e me preparar para os próximos, além de ter tido a paciência de ler esta tese com muita atenção e carinho.

Por fim, agradeço à Leila Alves e Reinaldo José Lazzari, que nunca mediram esforços para garantir que eu buscasse minha felicidade e tivesse as condições de me dedicar àquilo que me fizesse sentir realizado.

Todos os erros, lacunas e problemas que forem identificados nesta tese são de minha responsabilidade. Contudo, a contribuição carinhosa das pessoas que passaram pela minha vida foi essencial para esta tese que se encerra agora. Espero que saibam o quanto sou grato e que faça justiça a tudo que fizeram por mim.

Resumo

LAZZARI, Eduardo Alves **Sistemas Tributários Regressivos em Democracias Desiguais: o caso brasileiro**. 2021. 140 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

Embora democracias competitivas e desiguais localizadas na América Latina tenham recentemente introduzido uma série de políticas redistributivas, mitigando a desigualdade, esses regimes o fizeram apenas por meio dos gastos, o que não era previsto pela literatura. Tendo preservado a regressividade de seus sistemas tributários, cria-se uma contradição que exige responder por que essas democracias não instrumentalizaram a tributação para fins redistributivos. Esta contradição se torna teoricamente relevante ao demonstrar que as teorias mais influentes na relação entre democracia e desigualdade – teoria do eleitor mediano, do governo partidário e de competição por *outsiders* – não dão conta de explicar os sentidos redistributivos divergentes entre tributação e gastos na América Latina, região que concentra democracias competitivas e desiguais. Assim, propõe-se um modelo teórico que destaca os problemas, os atributos e a disputa política específicos à tributação. Esses três fatores relegam o papel redistributivo da política tributária a um segundo plano, tornam os incentivos eleitorais inócuos para mudanças progressivas – diferentemente do que ocorre nos gastos – e ensejam disputas políticas intensas, as quais serão pautadas pela atuação de coalizões. Neste contexto, mudanças tributárias progressivas, abrangentes ou incrementais, ocorrem apenas em contextos políticos específicos. A demonstração empírica deste esquema analítico será feita por meio do estudo de caso brasileiro. Analisam-se: i) uma conjuntura crítica que forjou o atual e regressivo sistema tributário brasileiro, a ANC; ii) o conjunto de propostas legislativas na política tributária apresentadas entre 1988 e 2020; iii) a CPMF como ferramenta de elevada capacidade arrecadatória e; iv) uma tímida e fracassada tentativa de reforma tributária progressiva, a PEC 41/2003. Em todos os casos, ficará evidente como o problema precípua na tributação é a arrecadação – não o redistributivo –, os incentivos eleitorais para mudanças progressivas não estão presentes, como a atuação de coalizões anti-progressividade – composta por partidos de centro e direita – vetam sistematicamente mudanças tributárias progressivas, no caso brasileiro, o qual é marcado pela fragilidade de coalizões pró-progressividade. Dessa forma, é a disputa política distante da dinâmica eleitoral, em função dos atributos da política tributária, e condições políticas adversas para forças pró-progressividade que contribuem para a regressividade dos sistemas tributários dessas democracias.

Palavras-chaves: Tributação, Desigualdade, Políticas Redistributivas, América Latina, Brasil.

Abstract

LAZZARI, Eduardo Alves. **Regressive Tax Systems in Unequal Democracies**: the Brazilian case. 2021. 140 p. Thesis (PhD in Political Science) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

Although competitive and unequal democracies in Latin America have recently introduced different redistributive policies, mitigating inequality, these regimes have done it exclusively through expenditures, which was not predicted by the literature. Having maintained the regressiveness of its tax systems, there is a contradiction that requires an explanation on why these democracies have not used taxation for redistributive ends. This contradiction is theoretically relevant, since it demonstrates that the most influential theories on the relation between democracies and inequality – the median voter theorem, partisan government, and the competition for outsiders – are not able to reconcile the divergent redistributive outcomes between taxation and expenditures in Latin America, region that concentrates most of the unequal and competitive democracies. Hence, it is proposed a theoretical model that highlights the problems, the attributes, and the politics specific to taxation. These three factors marginalize the redistributive role of taxation, turn the electoral incentives ineffective for progressive tax changes – unlike what happens with expenditures – and trigger intense political disputes, which will be determined by the formation of coalitions. In this context, progressive tax changes, being major overhauls or incremental changes alike, occur only in specific political contexts. The empirical demonstration of this analytical argument is made through the Brazilian case. It is analyzed: *i*) a critical juncture which forged the current and regressive Brazilian tax system, *ii*) all legislative proposals regarding tax policy between 1988 and 2020; *iii*) CPMF as a tool to increase revenue collection; and *iv*) a small and failed attempt of progressive tax reform, PEC 41/2003. In all those cases, it will be evident that the main problem regarding taxation is collection – not redistribution –, the electoral incentives for progressive tax changes are not present, and anti-progressiveness coalitions – formed by center and right-wing parties – systematically veto progressive chances, in the Brazilian case, which is distinctively marked by the fragility of pro-progressiveness coalitions. Therefore, it is the political dispute, distant from electoral competition, due to tax policy specificities, and the hostile political conditions for pro-progressiveness coalitions that contribute to the regressiveness of tax systems in those democracies.

Keywords: Taxation, Inequality, Redistributive Policies, Latin America, Brazil.

Lista de figuras

Figura 1 – Alíquotas Marginais Máximas, Países Selecionados, 1985-2016	11
Figura 2 – Diagrama de Dispersão, Polity IV e Alíquota Marginal Máxima IRPF	12
Figura 3 – Características dos Subtipos de Política Redistributiva	26
Figura 4 – Porcentagem da Carga Tributária Bruta por Base, América Latina, 1990-2018	41
Figura 5 – Carga Tributária, % do PIB, 1990-2018	43
Figura 6 – Porcentagem da Carga Tributária Bruta por Ente Federativo, 1990-2018	46
Figura 7 – Importância de Bases Tributárias no Brasil, % da Carga Tributária Bruta, 1990-2018	47
Figura 8 – Participação de Faixas de Renda por Tipo de Rendimento do IRPF, % dos Rendimentos, 2007-2018	51
Figura 9 – Médias de Alíquotas Estatutárias e Efetivas, 2007-2018	52
Figura 10 – Probabilidade Estimada para Aprovação da Isenção para 10 SMs	68
Figura 11 – Composição da Subcomissão Temática, da Comissão Temática e da Comissão de Sistematização, % de Assentos	69
Figura 12 – Probabilidade Estimada para Aprovação do IPL e do IGF	73
Figura 13 – Porcentagem de Proposições Progressivas ao Ano, 1989–2020	90
Figura 14 – Porcentagem de Proposições Progressivas Por Partido	91
Figura 15 – Porcentagem de Proposições Progressivas Por Ideologia Partidária e Relação com o Governo	91
Figura 16 – Probabilidade Estimada de Proposições Legislativas Progressivas	94
Figura 17 – Proporção de Proposições Legislativas por Tipo Anualmente, 1989–2020	95
Figura 18 – Probabilidade Estimada de Proposições Progressivas por Tipo	98
Figura 19 – Cronologia de Peças Legislativas Relacionadas à CPMF	104
Figura 20 – Porcentagem de Adultos com Relacionamento Bancário, 2005-2018	107
Figura 21 – Distribuição Relativa de Pagamentos de Tributos por Faixa de Renda	108
Figura 22 – Porcentagem de Respondentes que Afirmaram ter tido algum gasto bancário, 2002/2003	109
Figura 23 – Porcentagem de Respondentes que Afirmaram ter Pago a CPMF, 2002/2003	110
Figura 24 – Votações Nominais, Coeficientes de Regressão Logística, Instituição e Renovação CPMF	119
Figura 25 – Votações Nominais, Coeficientes de Regressões Logísticas, PEC 41/2003	124

Lista de tabelas

Tabela 1 – Problemas e Efeitos Possíveis da Política Tributária	23
Tabela 2 – Exemplos da Tipologia de Políticas Redistributivas	28
Tabela 3 – Estratégias para a Tributação Progressiva	33
Tabela 4 – Contextos de Disputa Política e Resultados Esperados	35
Tabela 5 – Participação de Espécies de Rendimento Retidos na Fonte, 1960-1974, %	66
Tabela 6 – Tabela de Confusão	86
Tabela 7 – Tabela de Confusão de Validação e Medidas de Avaliação	89
Tabela 8 – Regressões Logísticas para Proposições Progressivas	93
Tabela 9 – Regressões Logísticas para Diferentes Tipos de Proposições Progressivas	97
Tabela 10 – Coalizão e Tamanho de Maiorias na Tramitação da CPME, 1993–2007	117
Tabela 11 – Efeitos Arrecadatório e Redistributivo de Aspectos Regulatórios da PEC 41/2003	123

Lista de abreviaturas e siglas

ANC	Assembleia Nacional Constituinte
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CCiF	Centro de Cidadania Fiscal
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CESP	Comissão Especial
CF/88	Constituição Federal de 1988
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
FNS	Fundo Nacional de Saúde
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IGF	Imposto sobre Grandes Fortunas
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPi	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPL	Imposto sobre Patrimônio Líquido
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Propriedades de Veículos Automotores
IRPF	Imposto de Renda sobre Pessoa Física
IRPJ	Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica
ISS	Imposto Sobre Serviços
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
ITCD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação

ITR	Imposto Territorial Rural
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIS	Programa de Integração Social
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares

Sumário

1	Introdução	1
2	A Tributação como Ferramenta Redistributiva na Ciência Política	8
2.1	<i>Pergunta de Pesquisa e Puzzle: coexistência de tributos regressivos e gastos progressivos em democracias desiguais</i>	9
2.2	<i>A Política Tributária na Ciência Política sob a Perspectiva Redistributiva</i>	15
2.3	<i>A Formulação da Agenda e de Alternativas na Política Tributária</i>	20
2.3.1	Problemas da Tributação	22
2.3.2	Atributos da Tributação enquanto Política Pública	25
2.3.3	A Politics da Tributação	33
2.4	<i>Estrutura da Tese e a Relação entre Problema, Política Pública e Disputa Política no Brasil</i>	37
3	A Regressividade de Sistemas Tributários no Brasil e na América Latina	40
3.1	<i>Tributação na América Latina</i>	41
3.2	<i>Regressividade Brasileira</i>	43
4	O Sistema Tributário Brasileiro na Assembleia Nacional Constituinte	56
4.1	<i>Justificativa e Contextualização</i>	57
4.2	<i>Metodologia</i>	58
4.3	<i>Regimento Interno, Arrecadação e Veto Conservador com Minoria Progressista</i>	60
4.4	<i>Conclusões</i>	74
5	Produção Parlamentar na Tributação Pós-1988: redistribuição em segundo plano e improvável	76
5.1	<i>Introdução</i>	76
5.2	<i>Produção Legislativa e Sinalização Eleitoral</i>	77
5.3	<i>Metodologia</i>	82
5.4	<i>Resultados</i>	87
5.4.1	Validação do Algoritmo	88
5.4.2	Propostas Progressivas Raras e Primazia da Esquerda Opositorista	89
5.5	<i>Considerações Finais</i>	98

6	Os Problemas Arrecadatório e Redistributivo na Política Tributária: a CPMF e a PEC 41/2003	101
6.1	<i>Introdução</i>	101
6.2	<i>Metodologia</i>	102
6.3	<i>Arrecadação e CPMF</i>	105
6.3.1	Instituição e Renovação da CPMF: ímpeto arrecadatório do governo federal e aliados	108
6.3.2	Vinculação a Benefícios Populares como Estratégia de Aprovação	116
6.4	<i>A PEC 41/2003: tentativa superficial e fracassada por maior progressividade</i>	120
6.5	<i>Considerações Finais</i>	124
7	Conclusão	127
	Referências	133

1 Introdução

Dias após a aprovação na Câmara dos Deputados da PEC 6/2019 – a Reforma da Previdência –, o então presidente da Câmara baixa, Rodrigo Maia (DEM-RJ), fez a seguinte declaração num evento da Fundação Estudar: “Os empresários, não estou criticando todos, foram muito patriotas na Previdência, mas eles não são atingidos pela Previdência. O que a gente quer deles agora é o mesmo patriotismo na reforma tributária”. Maia continuou: “há um sistema distorcido, em que uns pagam muitos impostos e outros não pagam impostos no Brasil. É isso que a gente tem que cobrar de todo mundo. Não adianta querer ser patriota no tema do outro”. Indo além, o presidente ainda concluiu que a reforma tributária seria “muito mais difícil do que a previdenciária”¹.

O mesmo já se adiantava em relação à discussão da PEC 45/2019, proposta pelo deputado Baleia Rossi (MDB-SP). Contando com subsídio técnico do Centro de Cidadania Fiscal (CCiF) e com participação de Bernard Appy, um dos contribuidores das tentativas de reformas tributárias no governo Lula (2003-2010), a proposta é mais uma tentativa de modificar e simplificar a sistemática de tributação de bens e serviços no Brasil, sabidamente caótica. Era a mais nova iniciativa nesse sentido, dentre tantas outras desde a redemocratização em 1988.

Grosso modo, a proposta introduzia a unificação de IPI, PIS e Cofins – no âmbito federal –, além de ICMS e ISS – dos estados e municípios, respectivamente. Tinha-se, portanto, um escopo menor do que a PEC 110/2019, esta do Senado Federal, a qual propõe a junção de nove tributos diferentes. A despeito das demais dificuldades envolvidas na reforma da tributação de mercadorias e serviços, o rearranjo provocado pela PEC 45/2019 levava a uma tributação maior sobre serviços. Afinal, com a unificação desses cinco tributos, a tendência é de que a alíquota final do novo imposto resultante – chamado de Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) – acompanharia o que se recolhe com mercadorias, que são mais oneradas do que serviços. Com isso, esse setor de atividade econômica seria um “perdedor” da proposta.

Rodrigo Maia (DEM-RJ) acertou quando disse que a reforma tributária seria mais difícil. Em fevereiro de 2020, o mesmo presidente da Câmara teve uma discussão pública com o setor de serviços, sendo criticado pelo presidente da Confederação Nacional dos Serviços, Luigi Nese. Ao mesmo tempo, a PEC 45/2019 enfrentava resistência no Congresso por meio da atuação de *lobby* de dois empresários do ramo, Edgard Corona, entusiasta do governo Bolsonaro, e Flávio Rocha,

¹ “Maia afirma que aprovar reforma tributária será mais difícil que Previdência”, São Paulo: Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/08/maia-afirma-que-aprovar-reforma-tributaria-sera-mais-dificil-que-previdencia.shtml>. Último acesso em: 19/Mar/2021.

presidenciável em 1989 e um dos idealizadores do grupo Brasil 200, agrupamento empresarial defensor da reedição da CPMF, contribuição vigente entre 1996 e 2007, incidente sobre movimentações financeiras. Com absoluta clareza, Maia (DEM-RJ) afirmou: “muitas vezes, a elite também erra, quer que a sociedade pague a conta da redução do custo de alguns setores da economia. Na reforma da Previdência, a sociedade pagou mais a conta do que os empresários”².

Em maio do ano seguinte, 2021, o novo presidente da Câmara dos Deputados e aliado do Executivo federal, Arthur Lira (PP-AL), determinou o encerramento dos trabalhos da comissão especial que discutia a proposta de Baleia Rossi. Ao mesmo tempo, enquanto a PEC 110/2019 continua sem encaminhamentos, o governo federal, por meio do seu Ministério da Economia, propôs uma mudança menos ambiciosa que a PEC 45/2019. A mudança introduzida – tida pelo ministro Paulo Guedes como a primeira fase da reforma tributária fatiada – visava unir a PIS e a Cofins, criando a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Seu objetivo era simplificar o sistema tributário por meio de uma mudança menos abrangente do que estava em pauta até então.

Embora o então presidente da Câmara dos Deputados tenha feito alusão a como o Brasil teria um sistema em que alguns não pagam imposto, a PEC 45/2019, defendida por ele, não visava reformar a regressividade do sistema tributário brasileiro. Assim como as tentativas anteriores, a referida PEC não tinha como eixo estruturante a modificação dos efeitos regressivos do conjunto de tributos no país, agravando sua desigualdade de renda. Na verdade, a segunda fase da reforma tributária fatiada proposta pelo ministro da Economia, Paulo Guedes, a qual visa modificar a sistemática de tributação da renda no Brasil, é uma das poucas cujos efeitos poderiam aplacar a regressividade deste sistema. Afinal, além de outras modificações ligeiramente progressivas, como a atualização da tabela do IRPF e a limitação imposta sobre rendimentos anuais para desconto simplificado, a medida propõe revogar a isenção de lucros e dividendos, ainda que com uma faixa mensal de isenções equivalente a R\$ 20 mil.

Ainda que não se saiba o desfecho desta proposta enquanto estas linhas são escritas, a preservação da regressividade de seu sistema tributário não é um privilégio brasileiro. Como se verá, toda a região latino-americana possui sistemas tributários regressivos. Curiosamente, a região também foi palco de uma série de políticas recentes que reduziram a pobreza e a desigualdade. Medidas como transferências condicionais de renda, pensões não-contributivas, além de políticas de saúde e educação, favorecendo os estratos mais pobres da distribuição de renda, se multiplicaram

² “Reforma tributária provoca bate boca entre Maia e empresários”, São Paulo: Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painelsa/2020/02/reforma-tributaria-provoca-bate-boca-entre-maia-e-empresarios.shtml>. Último acesso em 19/Mar/2021.

na América Latina. Essa comparação cria as bases sobre as quais esta tese se assenta: a contradição existente numa estrutura fiscal que combina gastos progressivos com tributos regressivos. Afinal, embora ambos conjuntos de medidas sejam políticas redistributivas, capazes de intervir na disparidade econômica entre cidadãos, apenas o conjunto dos gastos se tornou mais redistributivo desde que a região se redemocratizou nos anos 1980 e 1990.

Se esta comparação revela uma contradição, teoricamente passa a haver uma lacuna. Afinal, os modelos mais influentes – a teoria do eleitor mediano, a teoria da mobilização de recursos e a teoria da competição por *outsiders* – não dão conta de explicar essa disparidade entre gastos e tributos, já que seus fundamentos não preveem que apenas algumas políticas redistributivas serão instituídas, apontando para a capacidade que democracias teriam na redução de desigualdades.

Desse modo, em termos teóricos a pesquisa que se inicia é orientada pela seguinte pergunta: por que democracias competitivas e desiguais, com mercados de trabalho altamente estratificados, têm sistemas tributários regressivos, ao mesmo tempo que possuem gastos progressivos?

No capítulo seguinte, não só trataremos em detalhes dessa contradição e da lacuna teórica identificada, como trataremos sobre as divergências que existem na Ciência Política sobre os fatores que contribuiriam, especificamente, para a reforma da política tributária em sua dimensão redistributiva. Isso se torna necessário, pois os estudos de caso realizados na região – Colômbia, México, Chile e Uruguai – apresentam conclusões divergentes, ora apontando para o efeito que a esquerda teve para conferir maior progressividade ao sistema uruguaio, enquanto grupos à direita seriam responsáveis por mudanças progressivas nos demais países.

Dessa forma, esta tese se dispõe a apresentar um esquema teórico que *i)* esclareça o aparente paradoxo da coexistência prolongada de estruturas fiscais que combinam gastos progressivos e tributos regressivos, *ii)* preencha a lacuna teórica deixada pela literatura e, *iii)* concilie os casos previamente investigados na América Latina. No mesmo capítulo, recorreremos a um modelo teórico que nos permite focar nos problemas, nos atributos e na disputa política próprios à tributação, compreendendo a formulação de agendas e de alternativas na área.

Problemas podem ser entendidos como cenários sobre os quais o poder público deve intervir por meio de políticas públicas. Quando, por exemplo, o governo de Fernando Henrique Cardoso criou a CPMF em 1996, o mesmo foi orientado pelo problema arrecadatório, isto é, pela necessidade de garantir à União mais recursos. Os instrumentos pelos quais esses problemas são resolvidos são as alternativas de política pública à disposição. De modo que cada instrumento apresenta atributos específicos, isto é, custos e benefícios particulares.

No caso, a tributação gera custos concentrados. Em algumas situações, por exemplo, mina-se o “patriotismo” de parte do empresariado. Incentiva-se, portanto, a mobilização e engajamento daqueles que perdem com a alteração do status quo na política tributária. Simultaneamente, sobretudo considerando medidas progressivas na tributação, seus benefícios são difusos e intangíveis. Em outras palavras, embora um grande contingente do eleitorado possa se beneficiar por medidas progressivas, seus ganhos não são claros, como gastos redistributivos o são. Diferentemente de um salário mínimo sendo transferido a uma pessoa em situação de extrema vulnerabilidade, a regulação do Imposto sobre Grandes Fortunas não traz ganhos evidentes ao eleitor, que terá dificuldades em conectá-lo ao aprimoramento de outras políticas.

Como os ganhos não são evidentes, minora-se a importância de incentivos eleitorais no desenho em torno da política tributária. Como se verá em maiores detalhes, são estes incentivos eleitorais que fizeram com que partidos de todas matizes ideológicas tenham convergido para a preferências dos chamados *outsiders*, instituindo políticas redistributivas nos gastos. Afinal, os ganhos dessas políticas são difusos e tangíveis. Como, ao mesmo tempo, os custos são concentrados, a política tributária é influenciada pela formação de coalizões, calcada nos interesses de eventuais ganhadores e perdedores. Em outras palavras, os atributos da política tributária ensejam disputas políticas distintas daquelas vistas nos gastos, apontando para o fato de que apenas sob condições muito específicas são possíveis mudanças progressivas na seara tributária.

É isso que justifica a dificuldade da reforma tributária, bem como a noção de que alguns empresários não querem ser “patriotas”, como foram na reforma previdenciária. Com isso, formam-se o que chamaremos de coalizões pró- e anti-progressividade. Na arena parlamentar, a primeira é composta por partidos de esquerda, cujos principais “empreendedores” são movimentos sociais que clamam por redistribuição, enquanto a segunda é integrada por partidos de centro e de direita, contando com a ação “empreendedora” de grupos de interesse.

Foi a formação de uma maioria em todas as arenas de veto no Uruguai, por parte da coalizão pró-progressividade, que explica porque naquele país houve uma abrangente reforma tributária progressiva. No caso colombiano, numa situação extraordinária, marcada pela ameaça interna posta por conflitos paramilitares, o governo conservador instituiu uma série de medidas progressivas na tributação sobre o patrimônio. Por sua vez, as mudanças progressivas e incrementais observadas no Chile e no México são reflexo da posição defensiva que membros da coalizão anti-progressividade se encontravam naqueles países, seja pela mobilização intensa de movimentos sociais ou pela ameaça eleitoral de um partido de esquerda, respectivamente.

O Brasil mostra-se, assim, como um caso de singular força de coalizões anti-progressividade, sem que se tenha observado absoluta maioria de partidos de esquerda em suas arenas decisórias, tampouco conseguiu fortalecer, de maneira semelhante, os integrantes da coalizão pró-progressividade. Isto ficará evidente ao longo desta tese que focará exclusivamente na atuação dos membros dessas coalizões na arena parlamentar. Afinal, entende-se que a atuação de movimentos sociais favoráveis à redistribuição – no caso das coalizões pró-progressividade – e de grupos de interesses – nas coalizões anti-progressividade – será semelhante ao que a literatura chamou de “empreendedores” de políticas públicas, os quais vão contínua e previsivelmente atuar na consecução de seus interesses na formação de agenda e alternativas, quando tomadores de decisão se debruçam sobre um dado problema. Todas essas considerações estarão contidas no segundo capítulo, após esta introdução.

Antes de avançarmos, apresentamos no terceiro capítulo as razões pelas quais os sistemas tributários da região são regressivos. São elas: *i)* existe uma alta dependência para com tributos incidentes sobre mercadorias e serviços, *ii)* baixíssima importância dos tributos incidentes sobre a propriedade no bolo arrecadatório, *iii)* baixa importância da tributação sobre a renda e tratamento privilegiado dado a rendimentos de capital e – no caso brasileiro especificamente – *iv)* possibilidade e incentivos para transfigurar altos rendimentos de trabalho em capital, beneficiando-se de uma menor tributação.

O quarto capítulo aborda a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987-1988, pois a mesma representava uma conjuntura crítica, capaz de modificar a regressividade do sistema tributário brasileiro. Entretanto, conforme nosso esquema teórico, o sistema não foi reformado por três razões. Em primeiro lugar, por causa das modificações observadas ao longo da Ditadura Militar, o cenário nas finanças subnacionais era de colapso. Com isso, o problema precípua sobre o qual os constituintes se debruçaram era o arrecadatório, marcado pela clivagem regional, relegando o problema redistributivo da tributação à uma importância secundária.

Em segundo lugar, a divisão dos trabalhos constituintes em ramos temáticos impediu que se reconfigurassem os custos e benefícios associados à política tributária. Como na subcomissão de tributos não se podia discutir, hipoteticamente, como que a equiparação de rendimentos de capital aos de trabalho poderia se reverter em recursos para o SUS, uma das estratégias mais importantes para viabilizar politicamente mudanças na tributação, não era possível concretizar os ganhos da tributação progressiva. Assim, inexistiam incentivos e condições políticas para que mudanças progressivas ocorressem.

Por fim, em terceiro lugar, refletindo esses atributos, a minoria de esquerda era incapaz de aprovar medidas progressivas. Se isso não foi importante nas demais comissões temáticas, fazendo

da Constituição de 1988 uma peça chave para a redução da pobreza e da desigualdade no período subsequente, a ausência de incentivos eleitorais para medidas progressivas permitiu que partidos de centro e direita as vetassem sistematicamente. Admitindo que a liderança do PMDB escolheu relatores progressistas para dotá-los de poder de agenda na ANC, ao desconsiderar a clivagem regional, a subcomissão de tributos foi a única que violou o acordo de lideranças em toda a constituinte, em tese apontando um peemedebista conservador para a relatoria da subcomissão temática de tributos.

Por sua vez, o quinto capítulo trata do período subsequente, entre 1988 e 2020. Criando um novo banco de dados que sistematiza todas as proposições legislativas referentes à tributação, partimos do pressuposto que a apresentação de proposições reflete uma estratégia parlamentar de sinalização eleitoral, por meio da reivindicação de crédito. A literatura nos informa que na política do salário mínimo, por exemplo, a maioria absoluta de proposições legislativas introduzia aumentos mais generosos ao salário mínimo do que o originalmente estipulado pelo Executivo, aumentando seu efeito redistributivo. Se estivermos corretos, o inverso deveria ocorrer na tributação.

Executando um algoritmo supervisionado que classifica aproximadamente 5.000 PECs, PLPs, PLs e MPs em termos de progressividade, podemos observar a validade de nosso esquema teórico. Dentre as proposições classificadas, apenas 5% aproximadamente são consideradas progressivas, já denotando quão raramente a política tributária é usada para fins redistributivos. Mais relevante, o agrupamento parlamentar com maior associação a mudanças progressivas é a esquerda oposicionista, tendo uma probabilidade estimada de apresentar propostas progressivas de 10%.

Produz-se, assim, duas consequências. Em primeiro lugar, a esquerda arrefece seu ímpeto redistributivo na política tributária quando assume o governo. Em segundo lugar, quando propõe mudanças do tipo, embora elas não sejam a maioria de suas iniciativas na área tributária, a esquerda oposicionista o faz alijada de posições de poder, sem capacidade de pautar a agenda. Portanto, em ambas as situações, as condições políticas para que mudanças progressivas ocorram são desfavoráveis.

O sexto e último capítulo empírico explora duas peças legislativas relevantes. A primeira delas é a CPMF. A contribuição incidente sobre movimentações financeiras foi a saída de todos os governos de Itamar Franco e Lula para aumentar as receitas da União. Portanto, a mesma foi o principal instrumento responsável pelo endereçamento do problema arrecadatório. Como se verá, todos os Executivos, a despeito de sua orientação ideológica, tiveram como preocupação precípua o aumento das receitas coletadas, independente do seu efeito redistributivo neutro à época. Sua viabilização política se deu justamente pela vinculação de suas receitas a benefícios populares, notadamente a saúde pública, redistribuindo os custos e benefícios da tributação, conforme o argumento apresentado preconiza.

Além dela, analisamos a PEC 41/2003. Esta proposta não só propunha originalmente a manutenção indefinida da CPMF, como também a nacionalização da estrutura de alíquotas do ICMS, uma alternativa teoricamente menos conflituosa, sob a perspectiva federativa. Mas, mais importante para nossos propósitos, a PEC visava conferir maior progressividade ao sistema por meio de três alterações, a saber, *i)* permitir a regulação do Imposto sobre Grandes Fortunas por lei ordinária, não complementar (em tese facilitando sua aprovação futura), *ii)* estabelecer a progressividade de alíquotas na cobrança de dois impostos subnacionais sobre o patrimônio, o ITCD e o ITBI e, *iii)* incluir veículos aquáticos e aéreos na base do IPVA, tributando mais propriedades móveis associadas a luxo e opulência. O caso se torna relevante de ser analisado, pois a timidez da proposta criaria, em tese, um ambiente mais propício para sua aprovação.

Mesmo assim, todas são rejeitadas. O recuo no IGF ocorre, pois o relator resolve retirar preventivamente a modificação do substitutivo, enquanto as demais são novamente vetadas por partidos de centro e direita. Ainda que as mudanças contribuíssem para um aumento na arrecadação, principal problema no qual usualmente a tributação se insere, todas foram vetadas por grupos conservadores, inclusive entre aqueles que faziam parte da coalizão governista. O quadro é indicativo, portanto, que sequer o fator arrecadatório é suficiente para se sobrepor à oposição que centro e direita têm à tributação progressiva.

Assim, chega-se ao sétimo e último capítulo de conclusões. Por que, então, democracias competitivas e desiguais, com mercados de trabalho altamente estratificados, têm sistemas tributários regressivos? Grosso modo, porque a força de coalizões pró-progressividade em democracias com essas características é reduzida, comparativamente a suas congêneres em democracias da Europa e da América do Norte, por exemplo. Ainda que em graus distintos, as esquerdas dessas regiões tiveram condições políticas mais férteis para a agenda da tributação progressiva, ao longo do século XX.

Ademais, essas democracias passaram por situações extraordinárias que elevaram substancialmente a tributação sobre a renda e o patrimônio. É sugestivo que o enfraquecimento de coalizões pró-progressividade na Europa e nos EUA tenha sido acompanhado por uma série de mudanças consideravelmente regressivas desde os anos 1980. Portanto, as condições políticas desfavoráveis, numa agenda que não tem incentivos eleitorais para sua transformação progressiva, cria nas democracias na região uma contradição entre gastos progressivos e tributos regressivos. Apesar dos avanços recentes, a América Latina se mantém como uma das regiões mais desiguais no mundo.

2 A Tributação como Ferramenta Redistributiva na Ciência Política

Esta tese se debruça sobre a política tributária. Mais especificamente sobre por que sociedades desiguais, com mercados de trabalho estratificados, as quais implantaram recentemente uma série de políticas redistributivas, possuem sistemas tributários regressivos. A questão é relevante por duas razões. A primeira se refere aos modelos teóricos que previam a existência de incentivos para a instituição de qualquer política redistributiva. Entre esses modelos teóricos estão a teoria do eleitor mediano (MELTZER; RICHARD, 1981) – que se debruça sobre sociedades com mercados de trabalho estratificados ou não –, a teoria do governo partidário (HUBER; STEPHENS, 2012) e a teoria das preferências divergentes entre *insiders* e *outsiders* (RUEDA, 2005). Assim, analisando casos e contextos em que as expectativas teóricas destes modelos não se realizaram, tem-se uma lacuna teórica que deve ser melhor compreendida. Isto é, há um fato não previsto pelas teorias que requer uma análise mais detida. Em outras palavras, como é possível conciliar, teoricamente, a escolha por gastos progressivos e tributos regressivos? A segunda razão é que esta disparidade é agravada, em função do elevado grau de desigualdade que estas sociedades apresentam, embora tributos sejam instrumentos cruciais para mitigar desigualdades (PIKETTY, 2014).

Portanto, este capítulo visa explorar porque existe uma insuficiência teórica, no sentido de haver um fato não previsto pela teoria – tributos, enquanto instrumentos de redistribuição de renda, regressivos –, conforme o que já se sabe no campo sobre política tributária. Dada a incompatibilidade entre teoria e realidade, propõe-se um argumento próprio que dê conta de preencher esta lacuna. Recorrendo a uma literatura que trata sobre a formação de agenda e formulação de alternativas (KINGDON, 1984), argumenta-se que os problemas, especificidades e a disputa política próprios à tributação vão produzir dois efeitos. Em primeiro lugar, sua modificação não vai seguir apenas uma lógica eleitoral, estruturando sua disputa política – *politics* – em torno de um “combate organizado” – *organized combat* (HACKER; PIERSON, 2010) –, já justificando as trajetórias distintas entre gastos e tributos, sob uma perspectiva redistributiva.

Em segundo lugar, e buscando dar uma melhor compreensão ao *puzzle* proposto, propomos um esquema teórico que dê conta de conciliar os diferentes casos já mapeados pela literatura, bem como o que será analisado nesta tese. Como sua disputa política se dará a partir do confronto entre interesses divergentes, por um lado, reformas tributárias abrangentes e progressivas tendem a acontecer i) quando os principais expoentes de uma coalizão pró-progressividade – partidos de esquerda – forem maioria em todas arenas de veto de um dado sistema político ou ii) em condições

excepcionais de ameaça externa ou interna. Por outro, mudanças incrementalmente progressivas têm maior probabilidade de ocorrerem *i)* quando a coalizão pró-progressividade, composta por partidos de esquerda, influenciados por movimentos sociais que clamam por redistribuição, se ver fortalecida ou *ii)* quando coalizões anti-progressividade, integrada por partidos de centro e de direita, mas severamente influenciados pelo topo da distribuição de renda e grupos de interesses, se virem acudadas. Por fim, *i)* quando coalizões pró-progressividade forem débeis e *ii)* quando coalizões anti-progressividade se virem fortalecidas, a regressividade do sistema tributário é agravada ou mantida inalterada.

A seção seguinte explora, então, o *puzzle* desta pesquisa, expondo sua pergunta, bem como a insuficiência dos modelos teóricos mais influentes em explicar a durabilidade da regressividade de sistemas tributários em sociedades desiguais – a teoria do eleitor mediano, a teoria do governo partidário e a teoria das preferências divergentes entre *insiders* e *outsiders*. Em seguida, apresenta-se discussão específica sobre a tributação na Ciência Política, já apontando que a disciplina enxerga especificidades na tributação que devem ser incorporadas à análise. Enfim, o argumento mobilizado nesta tese é exposto.

2.1 Pergunta de Pesquisa e Puzzle: coexistência de tributos regressivos e gastos progressivos em democracias desiguais

A pergunta de pesquisa que orienta esta tese de doutorado é: por que democracias competitivas, desiguais e com mercados de trabalho altamente estratificados possuem sistemas tributários regressivos, mesmo quando adotam políticas progressivas nos gastos? A mesma se situa em uma agenda central na Ciência Política, a qual se debruça sobre a capacidade que democracias têm em reduzir desigualdades e promover bem-estar. Desde o trabalho de Marshall (1967) que descreveu a maneira pela qual direitos sociais foram garantidos na Inglaterra por meio de políticas públicas específicas, a disciplina se volta regularmente às condições que devem estar presentes para a instituição de políticas capazes de intervir nas disparidades econômicas existentes entre membros de uma comunidade política.

Por “democracias competitivas com mercados de trabalho estratificados” se entende regimes políticos democráticos com efetiva disputa eleitoral, cujos mercados de trabalho são marcados por uma profunda divisão entre *insiders* e *outsiders*. Entre os primeiros, há razoável estabilidade profissional com vínculos empregatícios formais, enquanto os últimos se situam na informalidade ou apresentam profunda instabilidade profissional (ARRETCHE, 2018; RUEDA, 2005; GARAY, 2016).

Esta delimitação da pergunta de pesquisa se faz necessária, pois trabalhos recentes demonstraram como a estratificação do mercado de trabalho é crucial para compreender as políticas efetivamente implementadas por democracias em contextos diferentes.

No caso dos sistemas de economias desenvolvidas, como o eleitorado é majoritariamente composto por *insiders*, os incentivos presentes são para que partidos políticos se voltem às preferências deste grupo, o qual desfruta de menor vulnerabilidade socioeconômica (RUEDA, 2005). A consequência desse quadro é que as políticas redistributivas acabam tendo efeitos reduzidos sobre a renda dos mais pobres, pois tendem a não diminuir a vulnerabilidade dos setores pior situados na distribuição de renda.

Em contrapartida, como se verá em maiores detalhes abaixo, à medida que a estratificação do mercado se intensifica, aumentando a presença de *outsiders* no eleitorado, os incentivos se invertem; convergindo para a preferência dos membros de um grupo mais vulnerável, diminuindo a desigualdade. É importante frisar que, embora a estratificação do mercado de trabalho seja um eixo estruturante desta pergunta de pesquisa, pois a mesma afeta a composição do eleitorado e os incentivos produzidos, não se exclui da análise aqueles indivíduos fora deste mercado, os capitalistas ou os proprietários de capital. Na verdade, estes últimos serão uma parte central desta tese, pois são um dos principais interessados em influenciar o desenho e implementação da política tributária, sendo empreendedores de alternativas regressivas, subsidiando a atuação da coalizão anti-progressividade. Entretanto, a delimitação da pergunta de pesquisa serve para restringir o escopo de democracias que são analisadas nesta tese, não para restringir o escopo dos grupos sociais que importam para compreender políticas redistributivas.

Dessa forma, o foco é dado sobretudo à América Latina, pois foi esta região que se redemocratizou nos anos 1980 e 1990 e que ainda dispõe de mercados de trabalho altamente estratificados, com elevadas desigualdades, ainda que tenham preservado sistemas tributários regressivos. Simultaneamente, introduziram um amplo conjunto de políticas redistributivas dos gastos, conforme os incentivos para atendimento das preferências de *outsiders* se mostraram mais evidentes.

Afinal, pensões não-contributivas, transferências condicionais de renda, salários mínimos progressivamente valorizados e sistemas universais de saúde e educação foram amplamente adotados na região, ao mesmo tempo que os sistemas tributários permaneceram regressivos, isso quando sua regressividade não era agravada por mudanças incrementais. Assim, analisa-se uma contradição comum em democracias deste tipo: a coexistência entre gastos progressivos e tributos regressivos.

Diversos foram os modelos teóricos que tentaram prever a relação entre democracias e desigualdades. Um dos mais importantes foi a teoria do eleitor mediano (MELTZER; RICHARD, 1981).

O argumento contido nesta teoria é direto: com a expansão e eventual universalização do sufrágio, a renda do eleitor mediano, que divide a distribuição de renda ao meio, fica progressivamente menor que a renda média. Com isso, a regra de maioria imposta por regimes democráticos fará com que os eleitores sempre elejam aqueles candidatos que oferecem políticas redistributivas, pois estas beneficiariam aqueles que têm rendimentos menores do que a renda média. Originalmente, esta formulação determinava que democracias aumentariam a carga tributária sobre os mais ricos até o ponto que fosse possível extrair o máximo de renda para aqueles que tivessem renda inferior à renda média, sem desincentivar o trabalho entre os mais ricos.

Contudo, foi justamente após a redemocratização latino-americana que as alíquotas marginais máximas do Imposto de Renda sobre Pessoa Física (IRPF) caíram por toda a região. Se em 1985 esta alíquota era, em média, igual a 50,9%, em 2016, a mesma caiu para 26,6%. À exceção de Bolívia e Uruguai (cujos dados só estão disponíveis a partir de 2008, em função da migração, em 2006, para o sistema de imposto de renda global que será detalhado mais abaixo), todos os países da região tiveram uma queda desta alíquota (CEPAL, 2017). Como se pode ver na figura 1, o Brasil, que tinha uma alíquota marginal máxima de 60% em 1985, a cortou para 27,5% vinte anos depois.

Figura 1 – Alíquotas Marginais Máximas, Países Seleccionados, 1985-2016

Fonte: CEPAL (2017), elaboração do autor.

Utilizando-se do Polity IV, índice que mede quão democráticas são as comunidades políticas, o qual varia entre -10 e 10, indicativo de democracias consolidadas, há uma relação negativa, embora

imprecisa, entre o grau de democratização de um país e sua alíquota marginal máxima (Figura 2). Ainda que obviamente esta não seja uma análise exaustiva desta relação, violam-se assim as expectativas teóricas delineadas pela teoria do eleitor mediano.

Figura 2 – Diagrama de Dispersão, Polity IV e Alíquota Marginal Máxima IRPF

Fonte: CEPAL (2017) e Polity IV, elaboração do autor.

Outro modelo teórico amplamente utilizado pela Ciência Política é a teoria do governo partidário. Desde os trabalhos de Esping-Andersen (1985), que dividiu os Estados de Bem-Estar Social em três mundos diferentes, a ideologia partidária se tornou uma variável relevante para compreender a instituição de políticas redistributivas. Isso porque teria sido a disposição de forças ideológicas que erigiu diferentes modelos redistributivos na Europa. O fato de a esquerda ser muito forte e coesa, enquanto grupos de direita estavam fragmentados, contribuiu para a construção de um Estado de Bem-Estar Social social-democrata na Suécia. Alternativamente, a fraqueza da esquerda e coesão da direita contribuíram para a formação do Estado conservador ou corporativista na Alemanha.

Desse modo, políticas redistributivas deveriam ser entendidas como fruto da ação política de atores efetivamente interessados em redistribuir, os quais seriam forças de esquerda, como sindicatos ou partidos progressistas. No caso da América Latina, em função de um mercado de trabalho com menor participação da indústria e com uma baixa formalidade, comparativamente à Europa, a ênfase

recairia sobretudo em partidos de esquerda (COLLIER; COLLIER, 2002; HUBER; STEPHENS, 2012) – algo que será questionado mais à frente.

Entretanto, não foi a esquerda responsável por algumas das principais políticas redistributivas observadas na região. No México, a instituição de uma pensão não-contributiva se deu pelo PAN, partido conservador, com fortes laços com a elite empresarial daquele país (GIBSON, 2005; FAIRFIELD; GARAY, 2017). No Chile, movimento semelhante foi observado durante o governo da coalizão de direita, composta pela *Renovación Nacional* (RN) e pela *Unión Demócrata Independiente* (UDI), esta última reconhecidamente integrada por membros da ditadura de Pinochet (LUNA, 2010). Além destes, a Colômbia aprovou uma série de mudanças tributárias progressivas durante o governo de Álvaro Uribe (*Primero Colombia*) e o Brasil universalizou o acesso à saúde na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987-1988, onde a esquerda era absoluta minoria (GOMES, 2006). Mesmo se fosse este o campo ideológico exclusivamente associado à redistribuição, restaria explicar porque este campo engajou-se apenas em pensões ou em sistemas de saúde públicos, sem reformar o sistema tributário.

Foi a insuficiência da teoria do governo partidário que suscitou a elaboração de trabalhos que explicassem a instituição de políticas redistributivas também sob a direita ou em contextos em que a esquerda não era maioria, sendo neste ponto que a estratificação do mercado de trabalho se torna relevante novamente. Destaca-se que *insiders* são aqueles que gozam de vínculos empregatícios seguros, na maioria dos casos, por meio da formalidade. Não só isso, os mesmos estão ao menos parcialmente protegidos do desemprego, seja por meio de políticas de incentivo ao mercado de trabalho, seja por meio de políticas que minimizem os impactos do desemprego sobre sua renda, como o seguro-desemprego. Como Rueda (2005) afirma, referente a economias de países desenvolvidos, *insiders* teriam se tornado insulados do desemprego. Ao passo que *outsiders* não desfrutariam de segurança alguma contra o desemprego ou de proteção para manutenção de seus vínculos.

O trabalho de Rueda (2005) foi central, pois ilustrou que em economias avançadas, a composição do mercado de trabalho, em sua maioria de *insiders*, cria incentivos para que partidos de esquerda ofereçam políticas que beneficiam este grupo, não o mais vulnerável, composto pelos *outsiders*. Consequentemente, o efeito das políticas introduzidas sobre a renda dos mais vulneráveis é reduzido, mesmo que implementadas por partidos de esquerda. Não à toa, o autor afirma que “as estratégias que prevaleceram nos anos dourados da social-democracia foram abandonadas, e

a provisão de igualdade e segurança para os setores mais vulneráveis do mercado de trabalho foi sacrificada para satisfazer outros objetivos³” (RUEDA, 2005, p. 71), leia-se, vencer eleições.

O trabalho permite questionar qual seria o resultado para a desigualdade, caso o eleitorado fosse inversamente composto, em sua maioria, por *outsiders*. Justamente o que se argumenta que ocorreu na América Latina. O tamanho deste contingente eleitoral criou incentivos para que partidos políticos, a despeito da orientação ideológica, ofereçam políticas de interesse deste grupo. Como os mesmos usualmente estão fora do mercado de trabalho e acumulam desvantagens – como baixa escolaridade que levam a menores rendimentos, por exemplo – se estes forem beneficiados, diminuindo sua vulnerabilidade socioeconômica por meio de políticas redistributivas, a desigualdade cai (ARRETCHE, 2018; GARAY, 2016).

Na Argentina, o programa *Jefes de Hogar*, instituído por Eduardo Duhalde (Partido Justicialista, PJ), foi o primeiro programa de transferência condicional de renda de grandes proporções a ser criado, nos estertores das crises de 2001, cobrindo aproximadamente 20% dos domicílios argentinos (GARAY, 2016). No âmbito da saúde, a mesma administração criou o Programa Remediar, um sistema que distribuía remédios de graça para todos os usuários do sistema público de saúde. Enquanto no governo seguinte, de Néstor Kirchner (PJ), mudanças incrementais no sistema de previdência viabilizaram que todos os argentinos tivessem uma pensão equivalente a um salário mínimo, depois de atingida a idade mínima de aposentadoria. No caso argentino, as políticas não só visavam controlar as pressões sociais impostas por movimentos sindicais, como assegurar vitórias eleitorais por meio do atendimento às preferências de *outsiders* (GARAY, 2016).

No México, o mesmo mecanismo explicaria a instituição do programa de transferência condicional de renda PROGRESA, posteriormente chamado de Oportunidades, além do sistema de seguro de saúde, chamado Seguro Popular, o qual garantia atendimento gratuito aos *outsiders* mais pobres. Nesse caso, a competição eleitoral deflagrada pelo crescentemente competitivo candidato Andrés Manuel López Obrador (AMLO), então membro do PRD e hoje presidente pelo MORENA, à esquerda dos conversadores PRI e PAN, obrigou que Vicente Fox (2000-2006, PAN) e Felipe Calderón (2006-2012, PAN) paulatinamente instituíssem e expandissem esses programas, como forma de se contrapor às políticas redistributivas propostas.

O caso chileno também corroboraria o mecanismo, já que no governo de Michelle Bachelet (2006-2010, PS), aumentaram-se os valores mínimos pagos no PASIS (pensão não-contributiva) e na

³ Do original: “The strategies prevalent in the golden age of social democracy have been abandoned and the provision of equality and security to the most vulnerable sectors of the labor market has been sacrificed to satisfy other objectives” (RUEDA, 2005, p. 71)

Pensión Solidaria, programa equivalente ao BPC, mesmo com a participação favorável dos partidos conservadores RN e UDI. Ainda que a atuação desses últimos tenha sido no sentido de reduzir a cobertura e os valores desembolsados, os mesmos tiveram que também votar ativamente pela ligeira expansão desses programas, em função da disputa eleitoral nas eleições presidenciais daquele país.

Entretanto, mais uma vez se apresenta uma teoria que não comporta a manutenção da regressividade dos sistemas tributários. Pois embora estes arranjos políticos tenham produzido menor desigualdade, os mesmos o fizeram apenas por meio do dispêndio de recursos – gastos – sem redistribuir por meio da política tributária, que também traria ganhos aos *outsiders*. Isso significa que nenhum dos principais modelos teóricos – o eleitor mediano, o governo partidário e a competição por *outsiders* – são referendados nos sistemas tributários das democracias analisadas nesta tese. Apontando que algo age para invalidar os incentivos eleitorais que partidos têm para redistribuir por meio da tributação. Portanto, um olhar mais retido à política tributária se faz necessário.

2.2 A Política Tributária na Ciência Política sob a Perspectiva Redistributiva

A competição eleitoral em democracias cujos eleitorados são compostos em grande parte por *outsiders*, os quais recompensam eleitoralmente partidos que propõem políticas redistributivas, cria um ponto de convergência para a disputa política, reduzindo a desigualdade (RUEDA, 2005; ARRETICHE, 2018; GARAY, 2016). Entretanto, embora tributos também possam ser instrumentalizados para redistribuir renda, esta política não se tornou mais progressiva na América Latina. Mantendo-se incólume aos incentivos que levam à maior redistribuição, gera-se uma lacuna teórica que deve ser melhor compreendida. Contudo, antes de se avançar, é importante dizer que os trabalhos que serão discutidos abaixo têm um escopo menos ambicioso que os modelos anteriores. Nesta seção, o foco se dará a trabalhos que se restringem à investigação da tributação, não necessariamente à capacidade que democracias têm em reduzir desigualdades.

Um campo específico nos estudos sobre política tributária aponta, mais uma vez, para a atuação da esquerda. Apesar da insuficiência da teoria do governo partidário em relação aos gastos, alguns trabalhos focam em como a esquerda teria suas próprias preferências na tributação, engajando-se na instituição de tributos progressivos, notadamente aqueles incidentes sobre a renda e o patrimônio. Vale dizer que essa associação é apenas derivada dos trabalhos que focam na ideologia de partidos políticos como variável explicativa para políticas redistributivas. Afinal, dado que estes trabalhos apontavam para como a redistribuição de renda era promovida por meio de políticas de

gastos, seja transferências de renda, serviços universais ou valorização do salário mínimo, a política tributária movia-se como um corolário da de gastos (ESPING-ANDERSEN, 2017).

Stein e Caro (2017) analisam a receita tributária, entre 1990 e 2010, de países latino-americanos e encontram que a inflexão política à esquerda na região esteve associada a um aumento da carga tributária, ao mesmo tempo que se registrou um aumento da arrecadação sobre a renda, o que seria condizente com as expectativas de que esquerda e tributação progressiva estariam associadas. Entretanto, os resultados poderiam ser criticados à luz da associação entre esses governos de esquerda e a aceleração da atividade econômica do começo do século XXI, a qual contribuiu para o aumento da arrecadação e para o aumento da formalidade, também contribuindo para um aumento na arrecadação dos tributos incidentes sobre a renda (CEPAL, 2017).

Castañeda (2017) afirma que a preferência por tributos progressivos da esquerda interage com a organização de grupos de interesses. Sua teoria parte de uma distinção entre formuladores de política pública que poderiam ser considerados “taxadores” (*taxers*) e “não-taxadores” (*non-taxers*). Como na política tributária, presidentes e ministros da Fazenda são figuras chave para a instituição de tributos, se estes desejam aumentar as receitas, os mesmos são classificados como taxadores. Acontece que haveria uma alta correlação entre partidos de esquerda e esta preferência, principalmente devido à importância que estes partidos atribuem ao setor público.

Entretanto, a possibilidade que esses partidos têm de instituir tributos progressivos depende de dois fatores. O primeiro seria poder partidário, isto é, um grande número de assentos em arenas deliberativas favoreceria a instituição de mudanças progressivas. Enquanto o segundo fator seria o padrão de coordenação do empresariado. Sua oposição advém do fato de que este grupo seria o principal perdedor de uma maior carga tributária sobre a renda e o patrimônio. Assim, se este formar grupos de interesses bem organizados, com decisão centralizada e integrados ao processo de formulação da política pública, as chances de se instituir uma mudança progressiva abrangente são pequenas.

Neste ponto fica evidente a importância que grupos de interesse têm para a compreensão da política tributária. Não só os mesmos agem para conquistar benefícios particularistas (MANCUSO; MOREIRA, 2013), como se engajam ativamente no veto a mudanças que aumentariam a carga sobre seus rendimentos. Orientado pelo desenvolvimento de uma teoria que explique o comportamento de oligarquias em sociedades contemporâneas, Winters (2011) argumenta que após o estabelecimento do Estado moderno, oligarquias não tiveram mais que reivindicar a defesa da propriedade, pois a mesma era garantida juridicamente. Contudo, à medida que a burocracia estatal desenvolve interesses

próprios, a ação política de oligarquias se dá justamente na proteção de sua riqueza, vetando a tributação sobre seu fluxo e estoque.

Essa ação se dá por meio de investimentos em advogados, contadores, consultores de política tributária e lobistas, de modo que os oligarcas conseguem investir grandes quantias para que esses atores continuamente se engajem na proteção da renda dos oligarcas contemporâneos. Com isso, os oligarcas conseguiriam fazer com que a carga tributária fosse transferida para a classe média e os mais pobres, os quais constituem uma base grande o suficiente para financiar o Estado.

Por isso, para Castañeda (2017), tributos progressivos emergiriam apenas com a combinação de formuladores de políticas públicas taxadores (usualmente de esquerda), com grandes poderes partidários, em um contexto em que grupos de interesse são descentralizados e distantes do processo de tomada de decisão. Se este é o caso, pode-se esperar que apareça uma abrangente reforma tributária progressiva. Alternativamente, em um contexto exatamente igual, porém com grupos de interesses ou empresariais fortes, o aumento da arrecadação se dará por meio da tributação de mercadorias e serviços, elevando a regressividade do sistema (CASTAÑEDA, 2017).

O cenário descrito como ideal para o aparecimento de reformas progressivas, segundo Castañeda (2017), é similar ao Uruguai em 2006, de acordo com Rius (2015). Tabaré Vázquez foi eleito presidente em 2004 pela Frente Ampla, uma coalizão de partidos de esquerda. Não só seu partido venceu a eleição presidencial, como adquiriu a maioria dos assentos na câmara baixa e no senado, com 52,9% e 54,8%, respectivamente. Portanto, supostamente, as eleições de 2004 elegeram um taxador, com amplos poderes partidários.

Com dois anos de mandato, Tabaré Vázquez propôs uma abrangente e progressiva reforma tributária. A mesma era composta por uma série de mudanças, como a substituição do imposto cedular sobre a renda para um imposto de renda global⁴, a compatibilização das alíquotas marginais máximas do imposto de renda sobre pessoas físicas e jurídicas, redução das alíquotas do IVA⁵ uruguaio, além da eliminação de tributos sobre vendas a varejo.

Para Rius (2015), além do esforço que o governo fez para esclarecer quem seriam os mais afetados pela reforma, mitigando a oposição das classes médias, a fraca organização de grupos de interesses e elites no Uruguai foi fundamental para a aprovação da reforma. Segundo o autor, as elites uruguaias são organizacional e ideologicamente divididas, com conexões frouxas com partidos

⁴ A principal diferença entre estes impostos é que o cedular divide o imposto devido em função das fontes de rendimentos, como trabalho, capital e lucros, por exemplo. Ao passo que o imposto de renda global considera o total de rendimentos, independente da fonte, tendo uma incidência potencialmente mais progressiva do que o mesmo tributo em um formato cedular.

⁵ IVA significa *imposto sobre valor agregado*; é um tipo de tributo incidente sobre mercadorias e serviços.

políticos. Assim, inexistiria uma confederação nacional e centralizada que representasse os interesses do empresariado uruguaio. Justificando, de acordo com as estatísticas do OCDE, porque a arrecadação dos tributos sobre a renda, o capital e os lucros tenha saltado de 2,4% do PIB em 2004 para 5,4% em 2010.

O problema desta argumentação reside na dificuldade em refutá-la. Afinal, todo caso bem-sucedido de reforma progressiva será entendido como fruto da baixa capacidade de mobilização de grupos de interesse. Inversamente, toda mudança incremental ou reforma fracassada será resultado da força destes mesmos grupos. Ademais, por toda democracia ser constrangida pela possibilidade da “greve de investimentos” de capitalistas (PRZEWORSKI, 1988), todas sofrem pressões contrárias a políticas redistributivas por parte de grupos de interesses e elites, a despeito de diferenças em poder instrumental e estrutural que os mesmos possam ter entre países (FAIRFIELD, 2015a).

Alternativamente, outro campo da área critica a correlação entre partidos de esquerda e mudanças progressivas. O argumento é de que a política tributária não pode ser compreendida como uma política coercitiva, contra os adversários políticos da esquerda, mas uma política, dentre outras, que faz parte de um amplo processo de barganha entre formuladores de política pública e grupos de interesse (TIMMONS, 2010).

Sob essa perspectiva, governos de direita teriam chances mais altas de aprovar mudanças progressivas, pois eles teriam melhores condições de firmar acordos com seus aliados – o empresariado –, dado que toda mudança tributária progressiva teria que ser sucedida por outra política de seus interesses. Em outras palavras, já que mudanças progressivas seriam advindas de negociações entre formuladores de políticas públicas e elites/empresariado, a nova carga sobre a renda e o patrimônio desses grupos seria compensada por outra política, demandada por esses grupos. De modo que apenas partidos de direita seriam capazes de selar essas negociações, pois estes partidos teriam mais chances de firmar acordos críveis com grupos de interesse. Como partidos de esquerda, alegadamente, não têm conexões íntimas com grupos de interesse, como partidos de direita teriam, as chances de barganhas entre a esquerda e esses grupos serem exitosas são menores. Segundo Timmons (2010), seria mais fácil tributar seus próprios apoiadores, pois é mais fácil oferecer-lhes contrapartidas plausíveis.

Esta poderia ser uma explicação para as mudanças progressivas – e incrementais – que foram observadas sob governos de direita na América Latina, como México e, mais uma vez, Chile. Para Fairfield e Garay (2017), no México, as mudanças progressivas observadas foram devidas à competição eleitoral por segmentos pobres do eleitorado – semelhante ao argumento desenvolvido por Garay (2016) –, a qual gerou novas políticas redistributivas nos gastos, pressionando a política fiscal, dada a

demanda por novas receitas. Com a crescente ameaça eleitoral imposta pelo candidato de esquerda, AMLO (PRD), os partidos à direita do sistema (PRI e PAN) firmaram acordos com grupos de interesse, antecipando que esses grupos teriam perdas ainda maiores se não fossem instituídas novas políticas redistributivas e novos tributos para financiá-las, fazendo frente à plataforma de esquerda sendo aventada pela oposição. Com isso, criou-se o IETU, imposto sobre a renda de empresas, semelhante ao IRPJ brasileiro.

Alternativamente, no Chile, Sebastián Piñera foi eleito presidente em 2009 pela aliança de partidos de direita, a *Coalición*. Assumindo o cargo em 2010, o mesmo se defrontou com três importantes fontes de pressões por novas receitas, i) um programa de transferência de renda para famílias vulneráveis, o *Ingreso Ético Familiar*, ii) ocorrência de um terremoto que causou significantes prejuízos à infraestrutura e domicílios do país e iii) protestos massivos de estudantes, pressionando por ensino superior gratuito (o financiando por meio de tributos progressivos).

Piñera, então, elevou o IRPJ de 17% para 20%, apesar de ter recebido críticas de sua própria base eleitoral. Porém, como apontado acima, em uma estratégia de minimização de perdas, um membro do empresariado disse que “nós [grupos de interesse] decidimos não mostrar nossos dentes... era nosso governo” (FAIRFIELD; GARAY, 2017, p. 23), indicando proximidade e uma negociação entre o governo de Piñera e esses grupos.

Por fim, haveria o caso colombiano, o qual introduziu um substantivo imposto sobre patrimônio. Enfrentando uma crise de segurança crescente, acompanhada por uma crise fiscal, a Colômbia aprovou uma série de mudanças tributárias em 2002, 2003, 2006 e 2007, todas no governo de Álvaro Uribe, de centro-direita. Todas essas mudanças eram parte de um plano de estabilização para mitigar a violência no país. Por isso, todos esses impostos foram chamados de *Impuestos de la Seguridad Democrática*. Para se dimensionar a relevância da mudança, em 2007, o imposto efetivamente aprovado tinha uma alíquota de 2,4% sobre todo patrimônio líquido superior a US\$ 1,3 milhão e de 4,8% sobre aquele patrimônio superior a US\$ 2,3 milhões por quatro anos, entre 2011 e 2014.

Segundo Flores-Macías (2014), as mudanças foram possíveis, pois o país enfrentava uma séria ameaça de segurança, a qual, segundo os formuladores de política pública, não podia ser enfrentada por meios convencionais. Grupos de interesse teriam aceitado tributos incidentes sobre grandes patrimônios líquidos, pois anteviram os benefícios que se seguiriam ao plano de segurança sendo proposto por Uribe, dado que o governo se comprometera a destinar esses novos recursos a forças dedicadas no combate à violência, supostamente compensando os novos tributos⁶.

⁶ “Nas reuniões, como um membro do governo afirmou, os laços do governo com líderes do empresariado permitiram que o presidente Uribe firmasse ‘um acordo de cavalheiros que, em troca dos fundos, o imposto seria temporário e

A questão é que ambos os campos teóricos criam expectativas diferentes e contraditórias entre si. O primeiro realça como partidos de esquerda são os principais responsáveis por aumentar a tributação progressiva, ainda que este ímpeto de progressividade seja moderado pela capacidade de mobilização de grupos de interesse. Ao passo que o segundo destaca como a ideologia seria inversamente relevante para compreender o aparecimento da tributação progressiva. Afinal, importaria avaliar a capacidade que diferentes grupos políticos têm em firmar acordos com os principais perdedores da tributação progressiva: grupos de interesses e elites, os quais seriam mais próximos de partidos de centro e de direita. O conflito entre os campos justifica porque se propõe aqui uma explicação alternativa, a qual foca na formação da agenda e na formulação de alternativas existentes na política tributária.

Resumidamente, propõe-se um argumento em que os problemas que a tributação endereça, seus atributos e a dinâmica de sua disputa política fazem com que a mesma não seja saliente na arena eleitoral, mas sim influenciada pela atuação de coalizões (HACKER; PIERSON, 2010; HOLLAND; SCHNEIDER, 2017), de modo que diferentes contextos diminuem a probabilidade de ocorrerem mudanças progressivas na política tributária. É digno de nota destacar que focaremos na formação e atuação de coalizões na arena parlamentar. Entretanto, no que será chamado de coalizões anti-progressividade, espera-se que grupos de interesse atuem como empreendedores que optam por alternativas regressivas na política tributária, subsidiando essas coalizões. Com isso, não analisaremos empiricamente de que maneira esta atuação ocorre. Em outras palavras, não analisaremos a atuação empreendedora daqueles que fomentam e advogam em favor de determinadas alternativas de política pública, pois nos atemos à arena parlamentar. Acreditamos que esse argumento dê conta de conciliar resultados e interpretações divergentes sobre a evolução da política tributária nas democracias latino-americanas.

2.3 *A Formulação da Agenda e de Alternativas na Política Tributária*

Duas etapas anteriores à tomada de decisão são a própria elaboração de uma agenda e a consideração das alternativas possíveis para se efetivamente tomar uma decisão em sequência. Compreender os determinantes de ambas etapas é o objetivo de Kingdon (1984). Elaborando sua

sua receita extraordinária seria usada unicamente para gastos em segurança' (Membro anônimo do governo de Uribe em 2011)". Do original: "At the meetings, as a cabinet member put it, the government's linkages with business leaders allowed president Uribe to strike 'a gentlemen's pact guaranteeing that, in exchange for the funds, the tax would be temporary and the extraordinary tax revenue would only be used towards security expenditures' (Anonymous member of Uribe's cabinet 2011)" (FLORES-MACÍAS, 2014, p. 489).

versão do chamado modelo “de múltiplos fluxos” (*multiple streams framework*), o autor ilustra como são três os fluxos que, se conectados, podem levar à formulação de agendas próprias e dar proeminência a uma alternativa para se tomar uma decisão efetivamente, em detrimento de outras alternativas disponíveis.

O primeiro desses fluxos é o do “problema”. Em outras palavras, uma política pública necessariamente endereça ou enfrenta uma questão de relevância, a qual exige que o Estado reaja. Recorrendo aos exemplos explorados por Kingdon (1984), na medida em que saúde é uma área de interesse público, que se negligenciada pode levar à deterioração da qualidade de vida, da expectativa de vida e até à morte dos membros de uma comunidade política, esta é uma questão ou problema que habitualmente ganha relevância no debate público nos EUA. Discute-se assim como financiá-la, como estruturá-la ou ainda como atingir metas específicas de expectativas de vida, por exemplo.

O instrumento pelo qual esses problemas serão efetivamente enfrentados é a política pública em si, sendo este o segundo fluxo de relevância para o autor. A política pública – a *policy* – é a ferramenta com a qual se resolverá o problema em evidência. De modo que os atributos da política pública vão ser, em si próprios, relevantes para compreender de que maneira algumas agendas e alternativas ganham proeminência quando há de se tomar uma decisão.

No atual contexto pandêmico isto é evidente. Com a ausência de intervenções farmacêuticas eficazes para lidar com a COVID-19, bem como a inexistência momentânea de vacinas capazes de prevenir a propagação do novo coronavírus, a política pública recomendada é a do isolamento social. Entretanto, a adesão às medidas é decrescente e prejudica o interesse de alguns atores, a despeito das consequências sanitárias e epidemiológicas. Por isso, governos investiram – alguns governos, pelo menos – na criação ou aquisição de vacinas em um tempo recorde. Ou seja, os atributos do isolamento social, somados a suas consequências, contribuíram para que se buscassem alternativas para lidar com a pandemia.

Por fim, o último fluxo se refere especificamente à disputa política, isto é, às condições políticas de se enfrentar um determinado problema com um instrumento específico. Dito de outro modo, há de se considerar se é possível, politicamente, enfrentar um problema específico e resolvê-lo por meio de uma das alternativas propostas de política pública. No caso americano, nunca existiram, portanto, as condições políticas para a criação de um sistema público universal e gratuito de saúde, embora este fosse um problema e existissem alternativas à disposição. Com isso, aquele país dispõe apenas de seguros de saúde subsidiados, o Medicare e o Medicaid (KINGDON, 1984).

De acordo com esse modelo, quando estes três fluxos se conectam – problemas, política pública e disputa política – se aumenta dramaticamente a chance de se formar uma agenda e

dar proeminência a alternativas já apresentadas. Nesse modelo, a desregulamentação do setor de transporte nos EUA nos anos de 1970 é compreendida como resultado de que *i)* o problema do quão fechados eram os mercados de transporte rodoviário e ferroviário *ii)* poderia ser resolvido pela retirada de travas que impediam a entrada de novas empresas nesses mercados, *iii)* conforme as preferências e interesses das gestões de Richard Nixon e Gerald Ford na presidência (KINGDON, 1984). Em suma, um problema precisa ser identificado, sua solução deve ser tecnicamente consistente e politicamente viável.

Obviamente, todos estes fluxos estão correlacionados. Embora crises possam servir de catalisadoras e darem destaque a problemas específicos, as condições políticas favoráveis podem dar prioridade a um problema específico em detrimento de outros. Entretanto, salienta-se que existe a figura dos empreendedores, que são defensores ou entusiastas de determinadas políticas públicas para resolver problemas específicos, os quais vão paulatina e constantemente defender, difundir e buscar viabilizar suas preferências.

Esse modelo é probabilístico, no sentido de que a conexão dos três fluxos aumenta as chances de que uma agenda e alternativa ganhem destaque e prioridade. A ausência das condições políticas vai dificultar a introdução de alternativas já elaboradas, como foi o caso americano no fracasso na criação de um sistema universal de saúde. A inexistência de alternativas tecnicamente consistentes pode inutilizar as condições políticas favoráveis para resolver um problema em evidência, enquanto o não reconhecimento de um problema pode marginalizá-lo da agenda, embora existam alternativas e condições políticas para solucioná-lo. É a aplicação deste esquema analítico que subsidia nosso argumento para a manutenção da regressividade dos sistemas tributários na América Latina.

2.3.1 Problemas da Tributação

São vários os problemas endereçados pela tributação. Por meio de benefícios fiscais, a política tributária pode servir à atividade econômica, ao direcionar investimentos a setores específicos. Além disso, também pode ser componente da política comercial de um país ao reduzir os tributos incidentes em produtos que serão exportados. Entretanto, dois dos principais problemas que a política tributária pode resolver são o arrecadatório e o redistributivo.

Exercendo uma finalidade eminentemente fiscal, tributos são a principal fonte de recursos correntes ao Estado. Na verdade, o monopólio que o Estado detém para recolher tributos de seus cidadãos, executando assim seus gastos por outro meio que não seja a dívida, está intimamente

ligado à própria construção do Estado moderno (TILLY, 1996). Desse modo, mudanças tributárias sempre são analisadas à luz de seus efeitos arrecadatórios. Estímulos à economia não podem reduzir drasticamente a arrecadação, bem como uma série de dispositivos legais regula a atuação do Estado neste campo, evitando o que poderia ser visto como confisco ou ação arbitrária. Dentre estes dispositivos, alguns Estados preveem o princípio da anterioridade ou o da anualidade, por exemplo, os quais exigem que qualquer mudança tributária só entre em vigência decorrido um certo período de tempo e que um novo tributo só pode ser recolhido no ano fiscal seguinte, respectivamente.

Alternativamente, a função redistributiva é aquela sobre a qual esta tese se debruça e que remete à capacidade que os tributos têm de reduzir a desigualdade entre os cidadãos, seja considerando o fluxo da desigualdade – renda – ou considerando seu estoque – patrimônio. Foi a redução da progressividade de sistemas tributários em democracias avançadas nos últimos anos que contribuiu decisivamente para o aumento da desigualdade naquelas democracias (PIKETTY, 2014). Grosso modo então, maior o recurso que um Estado faz a tributos incidentes sobre a renda e o patrimônio (tributos diretos), maior é seu esforço em reduzir a desigualdade por meio da tributação, o inverso do que ocorre nos casos em que os tributos incidentes sobre mercadorias e serviços (tributos indiretos) são mais importantes em termos arrecadatórios, situação que define a América Latina, como se verá no próximo capítulo.

Sendo estes dois problemas fundamentais endereçados pela política tributária, uma mesma mudança pode ter efeitos arrecadatórios e redistributivos próprios, como se pode ver na Tabela 1, a qual foca no exemplo brasileiro unicamente por facilitar a exposição. Considere, por exemplo, um hipotético aumento das deduções permitidas no IRPF. Como essas deduções beneficiam os estratos mais ricos da população que declaram ao fisco anualmente, abatendo a renda tributável dos contribuintes, esta mudança levaria à queda da arrecadação, bem como numa queda da progressividade do sistema; tem-se um efeito redistributivo negativo, portanto.

Tabela 1 – Problemas e Efeitos Possíveis da Política Tributária

Efeito Redistributivo	Efeito Arrecadatório		
	Negativo	Neutro	Positivo
Negativo	Aumento de deduções	Troca de impostos diretos por indiretos	Diminuição do piso de isenção do IRPF
Neutro	Diminuição IOF	Status Quo	CPMF
Positivo	Atualização da tabela do IRPF	Troca de impostos indiretos por diretos	Revogação da isenção de lucros e dividendos

Fonte: Elaboração do autor.

Como o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) exerce uma função de controle de capitais (CAGNIN; FREITAS, 2015), uma eventual diminuição de sua alíquota não teria um efeito claro sobre a progressividade do sistema, embora contribua para uma queda na arrecadação. A atualização dos valores que definem a tabela progressiva do IRPF conforme a inflação, entretanto, teria tanto um efeito arrecadatário negativo ao diminuir a base total de contribuintes que com a atualização caem para a faixa de isenção, como também tem um efeito redistributivo positivo ao corrigir a tributação incidente ao longo da distribuição de renda, supostamente diminuindo a carga sobre estratos que não se situam no topo da distribuição e isentando quem não auferiu os rendimentos necessários para ser enquadrado pelo imposto.

Mudanças tributárias de efeito arrecadatário neutro são mais raras, pois há a necessidade de haver compensações para qualquer mudança proposta. Embora seja comum ouvir que qualquer reforma tributária deve ser neutra, isto é, não deve aumentar nem diminuir a carga, mudanças desse tipo ocorrem apenas quando há uma mudança proporcional entre impostos que estão sendo aumentados e impostos que serão diminuídos. Considerando os efeitos redistributivos possíveis, uma mudança que substitua proporcionalmente tributos diretos por indiretos teria efeito redistributivo negativo, enquanto a alternativa tem efeitos redistributivos positivos. Mudanças que têm efeitos neutros sobre a arrecadação e sobre a redistribuição preservam o status quo, portanto.

Por fim, um exemplo de mudança tributária com efeito arrecadatário positivo mas com efeitos redistributivos negativos é a redução do piso de isenção do IRPF, o qual diminui a quantidade de contribuintes isentos. Como a alteração expande a base de contribuintes, incluindo aqueles que não estão no topo da distribuição, aumenta-se a arrecadação e se diminui a progressividade do sistema, pois a cobrança do imposto se torna menos concentrada. Esta foi uma das principais estratégias empregadas por países latino-americanos para aumentar sua arrecadação com o imposto de renda nas últimas três décadas (CEPAL, 2017). Alternativamente, a revogação da isenção e lucros e dividendos no IRPF brasileiro teria efeitos positivos tanto sobre a arrecadação, como sobre a redistribuição por ser uma fonte considerável de receitas que estão concentradas no topo da distribuição de renda (GOBETTI, 2017).

Enquanto a CPMF seria um exemplo de mudança que aumentou consideravelmente a arrecadação, como se sabe, além de ter efeito redistributivo neutro. Como se verá em maiores detalhes no último capítulo empírico desta tese, em primeiro lugar, sua base de contribuintes tinha relativo poder aquisitivo, pois incidia *de jure* apenas sobre aqueles que tinham algum relacionamento bancário, melhor situados na distribuição de renda. Em segundo lugar, sua cobrança era repassada

à toda cadeia *de facto*, incidindo em cascata. O resultado era tal que sua incidência ao longo da distribuição de renda era igual entre todos, sendo um tributo proporcional (UGÁ; SANTOS, 2006).

Este exercício ilustra como uma mesma política pode ter efeitos diferentes sobre a arrecadação e a progressividade do sistema tributário. De modo que esses dois problemas, no sentido empregado por Kingdon (1984), bem como a maneira que ambos poderiam ser tratados pela política tributária, pautaram a agenda e a adoção de alternativas específicas no desenho do sistema tributário brasileiro desde 1988.

2.3.2 Atributos da Tributação enquanto Política Pública

Tratando da política tributária e de como a mesma foi utilizada para a consecução de uma estratégia do novo desenvolvimentismo no Brasil e na Argentina, Silva (2014b) argumenta que “a formação de coalizões de sustentação a políticas tributárias deve ser entendida no marco das disputas em torno da distribuição dos custos e dos benefícios decorrentes dessas políticas” (SILVA, 2014b, p. 19). Este é o ponto que essa subseção explora. A maneira como custos e benefícios se distribuem na política tributária é um dos fluxos que afeta a formação de agendas e de alternativas (KINGDON, 1984) nesta seara, afetando de que maneira o problema da redistribuição é enfrentado pelo sistema e como se dá sua disputa política. De modo que é a distribuição desses custos e benefícios que distancia a política tributária da dinâmica eleitoral, tornando-a objeto dos interesses organizados de coalizões opostas (HACKER; PIERSON, 2010; HOLLAND; SCHNEIDER, 2017).

O argumento elaborado parte do trabalho de Lowi (1963). Sua contribuição foi identificar como tipos diferentes de política pública geram disputas políticas de menor ou maior intensidade, em razão das características de cada tipo de política. Segundo o autor, existiriam três tipos de política pública, a saber, a regulatória, a distributiva e a redistributiva.

Políticas de tipo regulatório tratam dos aspectos técnicos e administrativos de funções desempenhadas pelo Estado, explorando quais burocracias são responsáveis pela implementação ou fiscalização de determinado serviço público, por exemplo. Desse modo, políticas regulatórias não produzem intensa disputa política, pois não existem perdedores ou ganhadores com a política.

A disputa política é maior, contudo, nas políticas de tipo distributivo. Nesse tipo, distribuem-se recursos virtualmente infinitos a grupos específicos, sem haver perdedores claros. A concessão de isenções tributárias a setores produtivos específicos não cria opositores à decisão, porque inscritas no orçamento, nenhum grupo político ou econômico estaria sendo especificamente penalizado com a isenção tributária criada. Alternativamente, os ganhadores dessa política vão se mobilizar favora-

velmente por sua instituição. Logo, a disputa é maior do que entre as políticas regulatórias, mas não é considerável, pois não existem opositores claros, apenas ganhadores evidentes e, consequentemente, engajados.

A disputa política será mais intensa entre as políticas redistributivas, pois são essas que impõem perdas a grupos específicos, em detrimento dos ganhos registrados por outros grupos, em uma espécie de jogo de soma zero. Ao redistribuírem recursos entre grupos políticos ou econômicos, há intensa disputa para vetá-las e para formação de coalizões em seu favor. O argumento proposto nesta tese é que existem subtipos de políticas redistributivas, os quais devem ser considerados. Afinal, as especificidades destes subtipos afetam a dinâmica da disputa política para sua aprovação. Por isso, deve-se considerar que os custos impostos por uma política podem ser concentrados ou difusos, ao passo que seus benefícios podem também ser concentrados ou difusos, mas, além disso, são tangíveis ou intangíveis (ver figura 3).

Figura 3 – Características dos Subtipos de Política Redistributiva

Fonte: Elaboração do autor.

Tanto os custos quanto os benefícios de políticas redistributivas são afetados por seu escopo. Isto é, a abrangência com que seus efeitos são sentidos. Por um lado, os custos ou benefícios de uma política podem ser concentrados, ou seja, pode-se identificar claramente um grupo, com características específicas, a arcar com o ônus de uma política pública ou que claramente usufruirá de seus benefícios. No IRPF, a isenção dada a contribuintes portadores de doenças graves tem benefícios concentrados, já que podem usufruir dessa isenção apenas os portadores das doenças postas em lei.

Enquanto a regulação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), por exemplo, concentraria custos naqueles que têm grandes fortunas.

Por outro lado, os custos ou benefícios podem ser difusos, no sentido de que não é possível delimitar claramente os prejudicados ou beneficiados pela política em questão. A criação de um novo gasto social, a ser financiado pelo orçamento público, não especifica quem terá que arcar majoritariamente com os custos advindos desse novo gasto, de forma que os custos são difundidos entre todos. Enquanto o aprimoramento de um sistema universal de saúde beneficia, em tese, toda a população brasileira, uma vez que seu acesso é universal e, consequentemente, seus benefícios também são difusos.

A ideia de que políticas públicas redistributivas têm custos e benefícios que podem ser concentrados ou difusos já estava contida no trabalho de Wilson (1984). A diferença é que adicionamos mais uma característica a ser explorada quando da reflexão sobre políticas redistributivas. É preciso considerar sua concretude, isto é, quão claros são, aos beneficiados, os ganhos extraídos de uma política redistributiva.

Desse modo, os ganhos podem ser tangíveis, ou seja, facilmente identificados pelos beneficiários da política. Nesses casos, o recebimento de um salário mínimo por um idoso ou deficiente abaixo de certo limiar de pobreza é claramente identificado por seu beneficiário. O inverso do que ocorre com a obrigação constitucional de todo município gastar, em termos relativos, um quociente fixo de seu orçamento em educação. O beneficiário não consegue facilmente conectar a política a seu benefício, tendo características intangíveis.

Cada uma dessas dimensões, a saber, o escopo dos benefícios e dos custos, além da concretude dos benefícios, afetam de que maneira a disputa política ocorre. Se os benefícios são tangíveis, há um incentivo para que seus beneficiários se engajem para sua instituição, diferentemente de benefícios intangíveis, os quais não vão gerar incentivos para que seus beneficiários se mobilizem ativamente em torno de sua aprovação.

A dinâmica eleitoral se torna preponderante na instituição de benefícios tangíveis se estes também forem difusos, pois uma grande quantidade de indivíduos gozaria do benefício, o que se traduziria, potencialmente, em votos para aquele ator político capaz de reivindicar crédito por seu estabelecimento.

Na dimensão referente aos custos, caso estes sejam concentrados, seus perdedores se mobilizarão para vetar propostas nesse sentido. Alternativamente, quando os custos forem difusos, não haverá oposição sistemática a políticas públicas desse tipo, aumentando as chances da política ser instituída. É, portanto, a combinação entre custos e benefícios que afeta a disputa política em torno

de políticas redistributivas, tornando-as mais ou menos propensas a serem influenciadas pela arena eleitoral ou pela arena parlamentar, na disputa entre coalizões opostas.

Tabela 2 – Exemplos da Tipologia de Políticas Redistributivas

Custos	Benefícios			
	Concentrados	Difusos	Concentrados	Difusos
	Tangíveis	Tangíveis	Intangíveis	Intangíveis
Difusos	Benefícios Tributários	Pensões e Aposentadoria	Subsídios a artigos de luxo	Vinculação orçamentária a sistemas de saúde
Concentrados	–	–	Reforma Tributária	Tributação Progressiva

Fonte: Elaboração do autor.

Benefícios tributários têm ganhos concentrados, pois os setores produtivos que desfrutarão de um regime tributário especial são claramente definidos em lei, como o regime fiscal que rege a Zona Franca de Manaus. Ou seja, seus beneficiados são explicitamente identificados pela política, quando formulada. Simultaneamente, os benefícios são tangíveis, porque se vê com clareza a redução na carga tributária para aqueles que recebem o benefício tributário. O quadro incentiva a apresentação e aprovação de propostas que criam benefícios tributários (MANCUSO; MOREIRA, 2013), mas a concentração de seus benefícios faz com que os mesmos não sejam amplamente discutidos na arena eleitoral.

A diferença para com pensões e aposentadorias é que estas são concedidas a um grande contingente da população. Ainda que existam critérios de elegibilidade, como tempo de contribuição e idade mínima, não se aponta, dentre aqueles que atendem aos critérios, quem desfrutará da aposentadoria. Não só isso, sabe-se que o contingente beneficiado será grande, portanto, difunde-se o benefício entre o grupo de idosos na população. Não à toa, reformas previdenciárias têm tramitação tumultuada e tendem a ser desidratadas em relação às propostas originais, porque aqueles vistos como responsáveis pelo corte de benefícios podem ser penalizados eleitoralmente, como se vê nas propostas de reforma previdenciária originalmente encaminhadas por Temer e Bolsonaro.

Subsídios a artigos de luxo, dados por meio de isenções em tributos sobre mercadorias e serviços, por exemplo, têm benefícios concentrados, já que quem se beneficiará é uma pequena parte da população que tem poder aquisitivo para consumir tais artigos. No entanto, esse benefício é intangível, pois os consumidores terão dificuldades de mensurar quanto da redução no preço final da mercadoria se deve ao subsídio.

Restam ainda as vinculações constitucionais a sistemas de saúde, que dificilmente são atreladas pelos usuários do sistema a melhorias observadas, isso se sequer forem observadas, embora beneficiem todos aqueles que usam do sistema, em razão de seu caráter universal.

Todas essas políticas – benefícios tributários, pensões, subsídios a artigos de luxo e vinculações orçamentárias – têm em comum o fato de terem seus custos difusos. Isto é, não se delimita quem arca com seu financiamento, até porque, o mesmo não pressupõe a imposição de perdas a grupo algum. O inverso do que ocorre com os tributos. Em geral, qualquer mudança na tributação representa custos concentrados. Afinal, a decisão do Estado em alterar o status quo na maneira com que coleta recursos da sociedade aumentará, em termos relativos, a carga tributária sobre algum grupo, impondo custos específicos.

É a combinação entre custos concentrados e benefícios intangíveis que justifica, parcialmente, a dificuldade de se aprovar uma reforma tributária abrangente no Brasil. Desde a promulgação da CF/88, diversos atores políticos tentaram reformar a tributação de bens e serviços, fundindo os impostos federais, estaduais e municipais: IPI, ICMS e ISS, respectivamente. Entre essas tentativas esteve a PEC 45/2019, a qual tentou reformar o sistema tributário, buscando a unificação de cinco tributos sobre bens e serviços.

Contudo, no caso da federalização desses impostos, os custos se concentram nos estados e nos municípios grandes, os quais perderão importante fonte de recursos e autonomia com a eliminação do ICMS e ISS, respectivamente. Ao mesmo tempo, haveria também benefícios concentrados na União que teria controle sobre a gestão do arrecadado com o novo tributo federal.

Porém, dado que mudanças desse calibre dificultam a mensuração de seus efeitos reais sobre a arrecadação, nenhum ator político consegue antever com clareza o impacto arrecadatório causado pela mudança, seja positivo ou negativo. A incerteza e intangibilidade decorrente desses ganhos ou perdas tornam os entes federativos refratários a mudanças significativas no arranjo tributário brasileiro (JUNQUEIRA, 2015; ROCHA, 2013; CAMPOS, 2002).

Como se pode ver até aqui, políticas redistributivas de custos concentrados tendem a gerar conflitos políticos maiores e menores chances de sucesso por contarem com a resistência dos grupos que claramente serão prejudicados. Assim, a disputa política na arena eleitoral não é suficiente para explicar a dinâmica da instituição de políticas com essas características. Afinal, é preciso mais do que o eventual incentivo eleitoral para superar a oposição ativa de atores “perdedores”. Diferentemente do que ocorre com políticas de custos e benefícios difusos e tangíveis, as quais por compartilharem dessas características teriam uma coalizão estável em torno de sua instituição, manutenção e aprimoramento, políticas de custos concentrados, com benefícios difusos e intangíveis

tendem a opor interesses organizados, tendo uma dinâmica política diferente para compreender sua modificação, a qual não é pautada pela dinâmica eleitoral.

Em primeiro lugar, os custos são concentrados em grupos de alta capacidade de mobilização e engajamento, aumentando as chances de que os mesmos se engajem no veto a mudanças progressivas. Regular o IGF ou aumentar a alíquota marginal máxima do IRPF significa impor perdas a grupos pequenos, facilmente identificáveis e com recursos financeiros para resistir a tentativas nesse sentido, seja por meio da dependência que a democracia tem para com os capitalistas e sua capacidade de investimento – poder estrutural –, seja à luz da integração e coordenação de grupos de interesses em arenas decisórias – poder instrumental (CASTAÑEDA, 2017; PRZEWORSKI, 1988; FAIRFIELD, 2019).

Em segundo lugar, os benefícios são difusos porque, em tese, a sociedade em geral se beneficiaria com mais recursos à disposição do Estado para outras políticas sociais. Entretanto, esses benefícios são intangíveis. Não é simples o convencimento, por parte dos defensores de uma tributação progressiva, sobre como esses tributos se converteriam em melhorias para os cidadãos em geral. Logo, embora existam opositores mobilizados, não existiriam coalizões engajadas na aprovação dessas medidas, já que não existem ganhadores evidentes, tampouco clareza quanto ao que se ganharia com a tributação progressiva. Diminui-se, assim, os incentivos para que sequer se apresentem propostas progressivas na tributação.

Se não existe grande apelo por políticas similares à tributação progressiva, a dinâmica eleitoral não é capaz de explicá-las. As coalizões devem se formar por meio da opinião pública, da mobilização de grupos de interesse e da atuação contínua de partidos políticos. Em outras palavras, o cálculo eleitoral é suficiente para explicar a criação e aprimoramento de políticas como transferências condicionais de renda, as quais contribuem para a redução da pobreza e da desigualdade. Porém, este cálculo eleitoral não é suficiente para instituir políticas de claro caráter redistributivo que impõem perdas e altos custos a grupos específicos.

Já que a intangibilidade de benefícios e os custos concentrados retiram a política tributária da arena eleitoral, atores políticos interessados em mudanças progressivas devem agir estrategicamente para forjar coalizões. Parte deste esforço se volta à redistribuição dos custos e benefícios da tributação progressiva (FAIRFIELD, 2013).

Segundo Fairfield (2013), existiriam seis estratégias disponíveis para aumentar o êxito de iniciativas que tentam coletar tributos progressivamente. Destacando-se inicialmente aquelas que se voltam à mobilização do apoio público em torno de propostas progressivas é possível i) apelar para o princípio da equidade vertical ou ii) vincular o tributo a benefícios populares.

A estratégia de apelo à equidade vertical consiste tão somente em enfatizar como a tributação em si é relevante, pois com ela haveria a diminuição da desigualdade. Parte-se do pressuposto de que os beneficiários se importam com a desigualdade e havendo um instrumento capaz de mitigá-la, o público se sensibilizará com o apelo e integrará uma coalizão favorável à medida progressiva sendo proposta.

Ainda no âmbito da mobilização de apoio público, a estratégia alternativa é vincular a tributação progressiva a benefícios populares que são claros e tangíveis. Esta estratégia foi componente importante para a implantação de instrumentos progressivos de tributação no México, Chile e Colômbia. No México, vinculou-se as mudanças tributárias a pagamentos do programa de pensões não-contributivas; no Chile, o aumento do IRPJ foi justificado pela necessária reconstrução do país e pela demanda por gratuidade do ensino superior para a população mais pobre; enquanto na Colômbia, vinculou-se os novos impostos a medidas que coibiriam a violência naquele país. Portanto, esta é uma das estratégias mais importantes para se redistribuir os benefícios da tributação progressiva. A mesma busca viabilizar politicamente mudanças progressivas, portanto, tangibilizando os benefícios de uma maior carga sobre elites ou grupos de interesse. Com isso, busca-se criar engajamento e atrair apoiadores para a mudança.

Alternativamente, existem as estratégias que visam moderar o antagonismo e a oposição das elites econômicas. Neste campo, seriam quatro as estratégias disponíveis, a saber, *iii*) atenuação do impacto do tributo, *iv*) ofuscamento de sua incidência, *v*) apelos à equidade horizontal e *vi*) compensação e estabilização. Vale dizer que o argumento é semelhante àquele elaborado por Arnold (1990), onde para que mudanças progressivas sejam aprovadas, impondo perdas a setores importantes, é preciso que os benefícios que acompanham esses custos sejam claros, já que é consideravelmente tangível o efeito produzido pelo aumento do tributo. Algo que teria ocorrido, efetivamente, na Europa e nos EUA, durante a II Guerra Mundial. Afinal, já que os mais pobres estavam sendo usados para integrar a força de guerra, os ricos deveriam realizar sua parte na contribuição do esforço de guerra, por meio do seu próprio capital, tornando o argumento por maior progressividade mais persuasivo (SCHEVE; STASAVAGE, 2016).

Para moderar o antagonismo de elites econômicas pode-se atenuar o impacto da medida tributária progressiva. No Chile, o governo da *Coalición* ofereceu, simultaneamente ao aumento do IRPJ, uma redução no imposto do selo e no aumento de créditos tributários concedidos a doações, por exemplo (FAIRFIELD; GARAY, 2017). Outra forma de atenuar o impacto da mudança progressiva é argumentar que o instrumento terá caráter temporário ou provisório, segundo Fairfield (2013).

Também é possível ofuscar a incidência do tributo progressivo, ou seja, diminuir a visibilidade da medida progressiva. Aumentar a tributação sobre o patrimônio de empresas tende a gerar mais oposição do que aumentar contribuições sociais incidentes em folha de pagamento, as quais têm parte de sua carga transferida a trabalhadores, por exemplo. Entretanto, medidas desse tipo são problemáticas, pois não só tendem a reduzir o impacto progressivo da medida inicial, como dificilmente empresas ou grupos afluentes não terão recursos para esclarecer os impactos que as mudanças terão sobre seus ganhos.

O princípio da equidade horizontal preconiza que indivíduos ou empresas em condições iguais devem pagar o mesmo em tributos. Isso significa que apelos em seu favor podem moderar a oposição de elites econômicas, pois setores que são menos tributados que outros podem se ver constrangidos pelos privilégios que têm ou acusados por outros setores que veem como injusta a disparidade no tratamento tributário. Por isso, o aumento da alíquota para setores específicos, a revogação de benefícios tributários já concedidos, políticas contra sonegação fiscal ou compatibilização da incidência sobre rendimentos do trabalho e do capital podem ser justificadas sob o argumento que todas as elites devem ser igualmente tributadas, se tiverem os mesmos ganhos.

Finalmente, existem os argumentos compensatórios. Fundamentalmente, esta estratégia foca em como a tributação progressiva poderia se traduzir, mesmo para as elites econômicas, em benefícios. Em outras palavras, o tributo seria acompanhado por externalidades positivas que são do interesse dos principais prejudicados pela tributação progressiva. De modo que esses benefícios variam desde mais recursos para áreas importantes para o empresariado, até o equilíbrio das contas públicas.

Mais uma vez recorrendo aos casos estudados pela literatura, no México, parte da nova arrecadação foi comprometida com investimentos em infraestrutura, em uma demanda de grupos econômicos, o que contribuiria para o crescimento, enquanto na Colômbia os impostos progressivos ajudariam na resolução dos conflitos armados do país, o estabilizando, conforme interesses das elites (FAIRFIELD; GARAY, 2017; FLORES-MACÍAS, 2014). A tabela 3 resume as estratégias disponíveis para a tributação progressiva, na qual as estratégias sob a lógica de “mobilização de apoio público” almejam nada mais do que concretizar os ganhos advindos da tributação progressiva, ao passo que as estratégias no campo da “moderação da oposição de elites” visa reduzir os custos associados à mudança.

Entretanto, a impossibilidade de se empregar essas estratégias e redistribuir os custos e benefícios da tributação progressiva dificulta, ainda mais, as chances de mudanças progressivas ocorrerem, como se verá quando da análise sobre a ANC no Brasil. Assim como o emprego dessas

Tabela 3 – Estratégias para a Tributação Progressiva

Foco	Estratégia	
	Mobilização do Apoio Público	Moderação da Oposição de Elites
No Desenho do Tributo	i) apelos à equidade vertical	iii) atenuação de impacto
		iv) ofuscamento de incidência
		v) apelos à equidade horizontal
Nos Benefícios	ii) vinculação a benefícios populares	vi) compensação e estabilização

Fonte: Elaboração a partir de Fairfield (2013).

estratégias contribuiu para a viabilização política da CPMF. Portanto, os atributos da política tributária, enquanto instrumento para resolução do problema redistributivo, afetam e estão correlacionados com a maneira com a qual mudanças progressivas se viabilizam politicamente, objeto da próxima subseção.

2.3.3 A Politics da Tributação

Os atributos da política tributária – *policy* – estão correlacionados, portanto, com a maneira pela qual a disputa política – *politics* – ocorre. Argumenta-se que os custos concentrados e os benefícios difusos e intangíveis de mudanças progressivas fazem com que a agenda e as alternativas disponíveis na política tributária não sejam pautadas pela disputa eleitoral – diferentemente dos gastos – mas a partir do confronto entre coalizões opostas, semelhante ao que foi chamado de “*politics as organized combat*” (HACKER; PIERSON, 2010, p. 154). Corroborando este argumento, Fairfield (2019) coloca como, em suas pesquisas, a tributação demonstra ser uma política de baixa relevância eleitoral, vide a fala abaixo de um parlamentar:

A imensa maioria das pessoas jamais pergunta sua posição relacionada a tributos. Eu sou membro da Comissão de Finanças há oito anos. Se você me perguntar se eu acho que qualquer uma das minhas ações na Comissão me fez perder ou ganhar algum voto, eu teria que dizer zero⁷ (FAIRFIELD, 2019, p. 185).

Esta disputa política de alta intensidade, a qual extrapola a dinâmica eleitoral, faz da tributação o que se chamou na literatura de política de *hard redistribution* (HOLLAND; SCHNEIDER, 2017). Nas políticas deste tipo, as coalizões que se engajam em seu favor são mais estreitas e profundas, no sentido de exigirem maior comprometimento de seus membros. Sujeitas à erosão de suas bases de apoio – *hollowing coalitions* –, seja pelo abandono de seus membros, seja pelo baixo

⁷ Do original: “The immense majority of people never ask you about your position on tax issues. I have been a member of the Budget Committee for eight years. If you ask me if I think any of my actions in the Budget Committee has caused me to win or lose votes, I would have to say zero”.

engajamento que ensejam, as políticas de *hard redistribution* saem da dinâmica eleitoral, envolvendo lobbies. Alternativamente, as políticas de *easy redistribution*, por terem regras gerais, incorporando grandes segmentos do eleitorado em seu escopo, são pautadas pela dinâmica eleitoral. Por isso que, segundo os autores, essas foram as políticas que contribuíram para a redução da desigualdade recente na América Latina. A dificuldade de se introduzir mudanças do primeiro tipo demonstraria, inclusive, os limites da redistribuição na região, de acordo com os autores.

Por isso, trabalha-se com duas coalizões referentes à tributação. A primeira chamamos de coalizão pró-progressividade, composta por partidos de esquerda, cujos principais empreendedores são movimentos sociais que reivindicam por redistribuição. A segunda seria a coalizão anti-progressividade, integrada por partidos de centro e de direita, contando com a atuação empreendedora de grupos de interesse. Esta divisão é compatível com outros estudos que apontaram como a ideologia se manifesta na política tributária. Seja na associação entre partidos de esquerda e tributos progressivos na América Latina (CASTAÑEDA, 2017; STEIN; CARO, 2017), seja na associação que haveria entre eleitores Democratas e tributos progressivos – sobre a renda –, enquanto Republicanos optariam por tributos sobre o comércio nos Estados Unidos (DONOVAN; BOWLER, 2020).

Na verdade, a contradição de que partidos de direita na Colômbia, no México e no Chile teriam introduzido mudanças tributárias progressivas é apenas aparente. Afinal, argumenta-se que é preciso avaliar o contexto político no qual essas mudanças se situavam, viabilizando politicamente determinados instrumentos, em detrimento de outros, para solucionar problemas prementes, a partir da atuação política destas coalizões.

Assim, conforme Tabela 4, projeta-se que abrangentes mudanças tributárias progressivas ocorrem em dois cenários. O primeiro, quando a esquerda parlamentar se encontra com maioria em todas as arenas de veto, como o caso uruguaio em 2006 (RIUS, 2015). Pressionado pela necessidade de se atualizar o sistema tributário daquele país – problema –, o governo da *Frente Amplio* optou por uma abrangente reforma tributária progressiva – política pública –, de modo que as maiorias na Câmara, no Senado e a ocupação da presidência a viabilizaram politicamente.

Adicionalmente, reformas tributárias progressivas e abrangentes ocorrem em situações excepcionais. A reforma introduzida na Colômbia com os *Impuestos de la Seguridad Democrática* são entendidos como a resposta do governo, pressionado por uma ameaça interna – movimentos paramilitares – que exigia novos recursos para combatê-los. Como Flores-Macias (2014) aponta, em entrevistas para o autor, membros do governo *Primero Colombia* afirmaram que a ameaça não poderia ser resolvida por métodos convencionais. Ainda que fora do escopo deste trabalho, o argumento ressoa o que já se apontou na Europa e na América do Norte e sobre como a guerra

contribuiu sobremaneira para o desenho de um sistema tributário progressivo. Afinal, se fazia necessário financiar os vultuosos gastos militares, ao mesmo tempo que os membros das coalizões anti-progressividade se viam enfraquecidos com a mobilização maciça dos estratos mais pobres no esforço de guerra (SCHEVE; STASAVAGE, 2012).

Tabela 4 – Contextos de Disputa Política e Resultados Esperados

Politics	Resultado	Caso
Esquerda com maioria em todas arenas de veto OU condições excepcionais com ameaça	Mudança tributária progressiva abrangente	- Uruguai, Tabaré Vázquez (Frente Amplio), 2006; - Colômbia, Alvaro Uribe (Primero Colombia), 2007
Coalizões pró-progressividade fortes OU coalizões anti-progressividade acudadas	Mudança tributária progressiva incremental	- Chile, Sebastián Piñera (RN), 2011; - México, Felipe Calderón (PAN), 2007
Ausência de engajamento de coalizões pró-progressividade E fortes coalizões anti-progressividade	Regressividade mantida ou agravada	- Brasil (1988-2020)

Fonte: Elaboração do autor.

Por sua vez, mudanças tributárias incrementais e progressivas ocorrem também em dois cenários distintos. O primeiro remete a situações em que a coalizão pró-progressividade dispõe de relativa força política. No Chile, as mudanças introduzidas por Sebastián Piñera foram reflexo da mobilização de grupos de estudantes, os quais especificamente demandavam por alternativas progressivas na tributação para financiar um ensino superior gratuito (FAIRFIELD; GARAY, 2017). Nesse contexto, enfrentando o problema imposto pela demanda por novas receitas para financiar o ensino superior gratuito e a crescente atuação de empreendedores que pressionavam por alternativas progressivas, a reforma não foi mais abrangente em função das condições políticas. O governo da *Coalición* não compactuava com mudanças progressivas, mas cedeu para arrefecer a intensidade dos movimentos. Com isso, aumentou-se incrementalmente o equivalente chileno ao IRPJ.

O mesmo aconteceu no México, o qual via a ascensão de uma ameaça eleitoral à esquerda, representada por AMLO, que inseria a redistribuição e redução da pobreza como parte central de seu programa de governo. Em resposta, o governo do PAN reage, buscando reduzir a atratividade do representante do PRD. Com isso, cria-se o IETU.

Vale dizer que no contexto pandêmico, o qual demandou respostas do Estado para mitigar suas consequências socioeconômicas, dois países da região introduziram mudanças incrementalmente progressivas. Em primeiro lugar, a Argentina aprovou a *Ley de Aporte Solidario y Extraordinario de las Grandes Fortunas* em novembro de 2020. Incidente sobre fortunas superiores a US\$ 2,5 milhões, a contribuição extraordinária tem uma taxa progressiva que varia entre 2% e 3,5%. De modo que suas receitas serão revertidas em parte para compra de insumos hospitalares, fundos de políticas urbanas e de programas sociais, dentre outros. Em segundo lugar, a Bolívia também instituiu tributo

similar. Entretanto, diferente de uma contribuição única na Argentina, o governo boliviano tomou a iniciativa de criar tributo permanente sobre fortunas individuais.

Em ambos os casos, os tributos foram iniciativa do Executivo. Na Argentina ocupado por Alberto Fernández, da coalizão de centro-esquerda *Frente de Todos* e na Bolívia por Luis Arce do *Movimiento al Socialismo* (MAS), de mesma orientação ideológica. Naqueles países, a iniciativa foi celebrada como uma maneira de i) garantir que aqueles que mais teriam a oferecer ao esforço coletivo de minimizar os efeitos da pandemia contribuíssem de maneira efetiva e ii) viabilizar políticas que fossem destinadas aos mais vulneráveis. Em outras palavras, as condições políticas para mudanças progressivas e incrementais estavam presentes; os custos e benefícios da mudança foram redistribuídos por meio da identificação de quem deveria contribuir nesses tributos e da vinculação de suas receitas a benefícios; iii) e as ferramentas propostas foram vistas como uma maneira adequada de resolver os problemas criados pela COVID-19. Portanto, no contexto pandêmico, um instrumento progressivo e tecnicamente consistente para resolver um problema premente era viável politicamente.

A partir dessas variáveis, coloca-se o Brasil num outro contexto. Aqui, em nenhum momento a esquerda parlamentar ocupou a maioria em todas as arenas de veto, como no Uruguai, tampouco observou uma ameaça semelhante à colombiana para introduzir uma abrangente e progressiva reforma tributária. Simultaneamente, desde 1988 nenhum movimento social de relevo se engajou explicitamente na agenda tributária, formulando alternativas progressivas, como no Chile. O Brasil é um caso, portanto, de que as condições políticas para a tributação progressiva nunca ocorreram, de maneira incremental ou abrangente, sem que o problema da redistribuição ganhasse protagonismo nesta agenda. Vale dizer que assim como Colômbia, México, Chile e Uruguai, o Brasil também enfrentava pressões fiscais para adquirir novas receitas, um elemento importante para compreender mudanças tributárias (FAIRFIELD; GARAY, 2017). Contudo, mesmo pressionado pelo mesmo fator, o Brasil não adotou uma solução progressiva como seus pares, indicando que as condições políticas importam para avaliar os efeitos redistributivos das alterações efetivamente propostas e introduzidas.

Antes de avançarmos é fundamental fazer uma ponderação. Ficou evidente a importância que atribuímos a grupos de interesses na compreensão das condições políticas que dificultam a ocorrência de mudanças progressivas. Entretanto, empiricamente, focaremos ao longo desta tese apenas na atuação dos membros dessas coalizões na arena parlamentar. Argumenta-se que tal escolha não causa prejuízo à tese, pois ficará evidente que centro e direita efetivamente se comportam como membros de coalizões anti-progressividade, enquanto a atuação de grupos de interesse é, de alguma maneira, previsível, isto é, contrariamente a mudanças progressivas (CASTAÑEDA, 2017). Com

isso, analisando ou não a atuação de grupos de interesses na arena extraparlamentar, o resultado é o mesmo: veto conservador a mudanças progressivas. Assim, na seção a seguir demonstra-se o resumo do que será apresentado, empregando este esquema analítico.

2.4 Estrutura da Tese e a Relação entre Problema, Política Pública e Disputa Política no Brasil

O próximo capítulo foca nas razões pelas quais o sistema tributário brasileiro – assim como o de seus congêneres latino-americanos – é regressivo. Em resumo, isso ocorre por quatro razões. São elas: *i)* elevada dependência com tributos incidentes sobre mercadorias e serviços, *ii)* baixa participação relativa dos tributos incidentes sobre o patrimônio no bolo arrecadatório, *iii)* tratamento privilegiado aos rendimentos concentrados no topo da distribuição de renda e *iv)* incentivos que levam à transfiguração de altos rendimentos de trabalho em capital.

O capítulo posterior trata da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987-1988. A mesma é entendida como uma conjuntura crítica para o desenho do atual sistema tributário brasileiro, que produziu um sistema regressivo, pois, em primeiro lugar, o problema prioritário à época era a situação fiscal insustentável que os entes subnacionais apresentavam. De modo que o problema a ser resolvido era o arrecadatório, não o redistributivo, o qual perdeu protagonismo.

Somando o problema arrecadatório à desigual capacidade arrecadatória entre as regiões do país, a clivagem regional se tornou proeminente, formando-se uma coalizão entre os parlamentares de todas as regiões para penalizar a União. Elucidativo da importância desta clivagem é que foi na subcomissão de tributos a única exceção feita ao acordo firmado entre as lideranças partidárias na ANC. Havendo uma oposição de parlamentares do Norte e Nordeste, a relatoria apontada por Mario Covas foi trocada por outra, eleita pelos parlamentares daquelas regiões. Com isso, admitindo que Covas deu poder de agenda aos parlamentares mais progressistas do PMDB, os apontando para as relatorias (GOMES, 2006), a subcomissão de tributação tinha o único relator que não estava afinado às preferências progressistas da liderança peemedebista, deteriorando ainda mais as chances de um capítulo tributário progressivo.

Diferentemente dos outros capítulos constitucionais, a clivagem redistributiva ficou em segundo plano, sendo eclipsada por argumentos de que a progressividade do sistema deveria ser definida em legislação infraconstitucional; de que o foco deveria ser na eficiência do sistema em coletar receitas e; da preocupação com a clivagem regional, já que os constituintes foram à subcomissão temática de tributação preocupados em garantir as melhores fontes de receita para seus estados.

Em segundo lugar, os atributos da política tributária progressiva afetam a disputa política de sua agenda, extrapolando a dinâmica eleitoral. Com isso, algumas estratégias podem ser empregadas para redistribuir os custos e os benefícios da política. Entretanto, a divisão dos trabalhos constituintes em subcomissões e comissões temáticas apartava, por completo, a vinculação de tributos progressivos a outros benefícios que extrapolassem a política tributária, redistribuindo custos e benefícios.

Não era possível detalhar minuciosamente um desenho progressivo ao IRPF sob o argumento que o arrecadado seria revertido a benefícios populares. De modo que os anais da constituinte demonstram que pouca associação era feita entre os mecanismos de arrecadação do Estado e a destinação de suas receitas, mitigando a eficácia de uma das estratégias mais importantes para mobilizar apoio público em torno da tributação progressiva. Em outras palavras, a organização regimental da ANC fez com que se tornasse inviável vincular um sistema tributário progressivo a benefícios difusos, atribuindo concretude aos ganhos extraídos da tributação progressiva.

Por fim, em terceiro lugar, o quadro era ainda agravado pela franca minoria que a esquerda detinha nas comissões temáticas, inviabilizando por completo as condições políticas para uma reforma tributária progressiva. Com os problemas e atributos específicos à política tributária, esta foi a agenda em que o fato da esquerda ser minoria em arenas deliberativas efetivamente contribuiu para a regressividade do sistema tributário, diferentemente do que ocorreu entre as políticas de gastos. Com outros problemas em evidência – desigualdade e pobreza –, bem como atributos próprios que dão saliência eleitoral a gastos progressivos – como são os casos de pensões não-contributivas e do sistema único de saúde –, a minoria de esquerda não foi empecilho para aprovação de medidas redistributivas, como se sabe (ARRETCHE, 2018).

O capítulo seguinte se debruça sobre as mudanças incrementais propostas desde 1988 na seara tributária. Nesta análise ficará evidente como a dinâmica eleitoral é insuficiente para explicar a trajetória do sistema tributário. Como proposições legislativas – objeto das análises desse capítulo – servem à sinalização eleitoral de parlamentares, os benefícios difusos e intangíveis, junto com os custos concentrados, fazem com que uma parcela muito pequena dessas proposições seja progressiva.

É justamente esse o cenário que se encontra ao analisar as quase 5.000 proposições que se referem aos tributos federais desde 1988. Em sua maioria absoluta, o problema redistributivo da política tributária não é tratado, focando-se apenas na apresentação de novos benefícios tributários, os quais têm as características inversas, isto é, custos difusos e benefícios concentrados e tangíveis. Assim, se aprovadas, as proposições tenderão a aumentar a regressividade do sistema.

A exceção se dá aos partidos da esquerda na oposição. Isto é, o único agrupamento associado à apresentação de propostas progressivas na tributação é a esquerda na oposição. Para isso, pode-

se supor que apenas em seu nicho do eleitorado serão percebidos os sinais emitidos por meio de uma proposição legislativa progressiva. Assim, apenas uma pequena quantidade de parlamentares tem interesse em reduzir a regressividade do sistema tributário, parcela esta que tem a menor possibilidade de êxito e que, portanto, não dispõe das condições para viabilizar politicamente mudanças progressivas.

O último capítulo empírico é um estudo de caso de duas propostas de mudança tributária, em que cada uma endereçava problemas diferentes. Em primeiro lugar, a CPMF é analisada em função de sua capacidade arrecadatória, de modo que sua criação deve ser entendida como a alternativa escolhida por Executivos de todas matizes ideológicas para aumentar as receitas da União. Assim, ilustra-se que o problema precípuo sobre o qual a política tributária se debruça é a arrecadação.

Para sua instituição, recorreu-se a estratégias de moderação da oposição de elites por meio do ofuscamento de sua incidência, já que a contribuição seria provisória, além de seus defensores terem advogado que sua instituição produziria um necessário equilíbrio financeiro. No entanto, mais importante, buscou-se mobilizar mínimo apoio público por meio da vinculação de seus recursos à seguridade social, principalmente o sistema de saúde. Desse modo, sua instituição e contínua renovação serviria ao aprimoramento de um serviço eleitoralmente atraente. Em outras palavras, buscou-se dissipar a oposição criada a partir de uma política que impunha custos concentrados, redistribuindo seus benefícios à população.

Alternativamente, em segundo lugar, a PEC 41/2003 é tida como proposta que visava explorar, superficialmente, o problema redistributivo. Afinal, introduzia mudanças que geravam ligeira progressividade à tributação sobre o patrimônio. Nesse caso, partidos de centro e de direita vetavam as medidas, embora elas também contribuíssem para uma maior arrecadação. Ilustra-se dessa maneira a ação de veto exercida por partidos conservadores, membros da coalizão anti-progressividade. Com isso, chegam-se às conclusões.

3 A Regressividade de Sistemas Tributários no Brasil e na América Latina

O objetivo deste capítulo é demonstrar a regressividade dos sistemas tributários de democracias competitivas com mercados de trabalho estratificados, em contraste às políticas redistributivas instituídas e ampliadas entre os gastos, nessas mesmas democracias (GARAY, 2016; ARRETCHE, 2018). Em linhas gerais, ilustra-se a coexistência entre gastos progressivos e tributos regressivos.

Foco maior será dado à realidade brasileira. Este caso é relevante e adequado para responder à pergunta de pesquisa proposta nesta tese por três razões. A primeira é que o Brasil, embora tido como referência para uma série de trabalhos sobre implementação de políticas redutoras de desigualdade, também manteve um sistema tributário consideravelmente regressivo. O país sintetiza, portanto, as características tidas como relevantes para entender a capacidade que democracias têm em reduzir desigualdades, ao mesmo tempo que conserva um sistema tributário regressivo.

A segunda razão reside na lacuna deixada pela disciplina na análise do caso brasileiro. Apesar de sua importância, seu sistema tributário não foi objeto de análise, sob uma perspectiva redistributiva, até onde se sabe. Colômbia, Uruguai, Chile, México, Argentina e Bolívia, para citar alguns, foram analisados, enquanto até hoje uma investigação retida sobre seu sistema não foi executada (FLORES-MACÍAS, 2014; FAIRFIELD; GARAY, 2017; RIUS, 2015; FAIRFIELD, 2015b). É esta lacuna que permite conciliar resultados aparentemente divergentes e ilustrar as condições políticas que dificultam a adoção de mudanças tributárias progressivas.

A terceira razão é de que o Brasil representa, de longe, o país que tem a maior carga tributária na região (ONDETTI, 2015). A disparidade existente entre este e os demais países indica que, mesmo naquele país que consegue arrecadar elevados recursos, demonstrando capacidade estatal para tanto, o Brasil o faz de maneira regressiva. Indica-se, portanto, que não é apenas a dificuldade em arrecadar que torna os sistemas tributários latino-americanos regressivos.

Assim, a seguir apresentamos quão regressivos são os sistemas tributários na região. Posteriormente, o foco é dado ao sistema tributário brasileiro. O intuito é ilustrar que os sistemas tributários das democracias na América Latina são regressivos por quatro razões: *i)* existe uma alta dependência para com tributos incidentes sobre mercadorias e serviços, *ii)* baixíssima importância dos tributos incidentes sobre a propriedade no bolo arrecadatório, *iii)* baixa importância da tributação sobre a renda e tratamento privilegiado dado a rendimentos de capital e – no caso brasileiro especificamente – *iv)* possibilidade e incentivos para transfigurar altos rendimentos de trabalho em capital, beneficiando-se de uma menor incidência.

3.1 Tributação na América Latina

É importante frisar que sistemas tributários regressivos não são exclusividade brasileira. Se outros países latino-americanos também instituíram políticas redistributivas, como transferências condicionais de renda, e expandiram sistemas públicos de saúde, universais ou subsidiados para grupos de baixa renda (GARAY, 2016), estes mesmos países compartilham com o Brasil esta dualidade, a saber, gastos progressivos e tributos regressivos.

Ainda que o Brasil apresente uma carga tributária substantivamente maior do que a média regional (ver figura 5), a distribuição da carga é semelhante. Como se pode ver na figura 4, as médias (bem como os intervalos de confiança de 95%) do quanto se arrecadou, em relação à carga tributária bruta, por base, indicam sistemas tributários regressivos.

Figura 4 – Porcentagem da Carga Tributária Bruta por Base, América Latina, 1990-2018

Fonte: OCDE Stat, elaboração do autor.

Mercadorias e serviços chegam a corresponder, em média, a 57% do total arrecadado nos países da América Latina. Ainda que a tributação sobre a renda tenha observado um leve incremento em sua arrecadação ao longo do período, a distância para com a tributação de mercadorias e serviços se manteve expressiva, enquanto a taxação da propriedade se manteve irrelevante. A distinção em relação ao caso brasileiro é que os países da região não recorrem à folha de pagamento para arrecadar

receitas expressivas. A seção seguinte mostra, por exemplo, como o Brasil faz um amplo uso desta base tributária.

Por isso, o diagnóstico quanto aos sistemas tributários na região é basicamente o mesmo: alta importância dos tributos sobre mercadorias e serviços, baixa relevância da arrecadação sobre a renda, corroborada pelo tratamento privilegiado aos rendimentos do capital do topo da distribuição (JIMÉNEZ, 2017). O único país da América Latina que tributaria a renda em um patamar semelhante ao dos países da OCDE é a Venezuela. Por sua vez, a Argentina aumentou sua arrecadação sobre esta base, pois elevou continuamente, entre 2000 e 2010, a alíquota efetiva sobre aqueles que auferiam o equivalente ao salário médio do país, destoando da região, já que sua cobrança deixou de ser concentrada (PAES, 2017). O quadro é reflexo da letargia de governos argentinos em atualizar a tabela progressiva do IRPF, incorporando à base do imposto contribuintes de menor poder aquisitivo.

O quadro redistributivo é de tal sorte que, em média, o coeficiente de Gini da renda disponível na região é reduzido, após a tributação do IRPF, em apenas dois pontos percentuais. Em contrapartida, essa redução entre os países da OCDE é de 32 pontos percentuais (GOÑI; LÓPEZ; SERVÉN, 2011). Outro indicativo é a alíquota efetiva deste mesmo imposto sobre o décimo de renda mais elevada: 20% para a OCDE e 5% para a América Latina (PAES, 2017). Se considerarmos que em seguida tributa-se o consumo, dada a alta relevância dessa base nos sistemas tributários da região, anulam-se os poucos ganhos redistributivos advindos da tributação da renda.

A regressividade dos sistemas tributários na região também adviria de limitações estruturais em suas economias. Dentre elas, a própria desigualdade (diminuindo a base disponível para se tributar a renda), o tamanho do setor informal, a baixa capacidade estatal, a qual teria dificuldades em fiscalizar e coibir a sonegação fiscal, além da globalização ter pressionado a região a diminuir sua carga sobre o capital, tentando atrair o capital estrangeiro (SANCHEZ-SIBONY, 2019; WIBBELS; ARCE et al., 2003).

Este cenário reforça a necessidade de se compreender porque democracias com competição eleitoral por vastos segmentos vulneráveis, os quais se beneficiariam de políticas redistributivas, recorreram apenas aos gastos para redistribuir, deixando os tributos imunes ao esforço redistributivo empreendido pela esquerda e pela direita na região recentemente. O caso brasileiro permite, portanto, que se compreenda de maneira mais eficaz esta lacuna teórica, atribuindo-lhe validade externa.

3.2 Regressividade Brasileira

A regressividade do sistema tributário brasileiro contrasta com as expectativas teóricas mais influentes, quanto ao sentido que políticas redistributivas deveriam assumir em democracias com alta competição eleitoral por segmentos economicamente vulneráveis, como é o caso do país.

É lugar comum afirmar que a carga tributária no Brasil é alta. De fato, quanto se arrecada em tributos é comparável àquilo que se arrecada, na média, nos países da OCDE, assim como é superior à média latino-americana, como se observa na figura 5. Entre os anos de 1996 e 2007, à exceção de 2003, a arrecadação total no país cresceu continuamente, partindo de 25% do PIB, aproximadamente, para 35% do PIB, se estabilizando em 32,5% desde 2009.

Figura 5 – Carga Tributária, % do PIB, 1990-2018

Fonte: OCDE Stat, elaboração do autor.

O crescimento nessas décadas se deve a uma série de fatores. Destacam-se o controle da inflação, a aceleração econômica dos anos 2000 e o aumento da formalização do mercado de trabalho, no âmbito econômico (CEPAL, 2017). Entretanto, mudanças incrementais foram cruciais para esse aumento. Antes de elencá-las, é preciso frisar que no Brasil existem cinco “figuras tributárias”, isto é, cinco tipos de tributos diferentes, são eles: impostos, contribuições sociais, contribuições de melhoria, taxas e empréstimos compulsórios. Em termos arrecadatórios, impostos e contribuições sociais são

os mais importantes, enquanto taxas se referem àqueles serviços prestados pelo Estado, dos quais o mesmo dispõe de prerrogativa exclusiva, como emissão de documentos oficiais. Contribuições de melhoria são tributos que incidem sobre a valorização de propriedades decorrente de obra pública, ao passo que empréstimos compulsórios são tributos previstos em lei em situações extraordinárias, como guerra externa ou calamidade pública. Portanto, ao longo desta tese, o termo “tributos” é uma categoria que engloba duas ou mais das figuras elencadas acima.

Impostos são previstos na constituição, de acordo com as áreas de tributação exclusiva. Como a União tem exclusividade na cobrança que incide sobre a renda, a mesma legisla e regula o Imposto de Renda, seja na Pessoa Física ou Jurídica (IRPF e IRPJ, respectivamente). Outros exemplos de impostos são IPI, ICMS, ISS, ITCD, ITBI, Impostos sobre Importação, sobre Exportação, etc. Vale dizer que as receitas coletadas em impostos federais fazem parte do orçamento fiscal da União, sem vinculação definida, embora parte do IR e do IPI seja destinada constitucionalmente para os fundos de participação de estados e municípios, além do fundo especial para desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Mais importante, a criação de qualquer novo imposto deve ter parte de sua arrecadação transferida para os entes subnacionais.

Por sua vez, exemplos de contribuições sociais são CSLL, PIS, PASEP, Cofins, contribuições previdenciárias, entre outras. Durante a gestão FHC, em função dos acordos firmados com o FMI, os quais exigiam sucessivos superávits primários, eliminou-se uma série de deduções permitidas na Cofins, ao mesmo tempo que se aumentou sua alíquota, além de ter criado a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), nos estertores do fim do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (ROCHA, 2013). Atenta-se ao fato de que os instrumentos utilizados para elevar a arrecadação foram as contribuições sociais, não os impostos, já que *i)* as primeiras não têm suas receitas compartilhadas com os entes subnacionais; *ii)* podem aderir ao princípio da cumulatividade – elevando, em tese, sua arrecadação – e; *iii)* são destinadas integralmente à seguridade social, ou seja, compõem o orçamento da seguridade social.

Para Rocha (2013), as decisões tomadas por FHC revertem parte dos efeitos observados após a constituinte de 1988, que definiu os arranjos tributários e de transferências no país. Uma vez que a CF/88 descentralizou as áreas de tributação exclusiva e as transferências para entes subnacionais, diminuindo sua receita tributária líquida, a União via-se pressionada pelos novos gastos relacionados à seguridade social. Com isso, ao elevar as contribuições sociais, a União mitigava as perdas obtidas

na ANC por meio de ajustes ao paradigma vigente, por um processo chamado de sedimentação institucional⁸.

Por sua vez, o governo Lula seguiu a mesma estratégia, elevando as alíquotas da Cofins para instituições financeiras, elevando a alíquota da CSLL para sociedades prestadoras de serviços, criando um sistema não-cumulativo para o PIS e para a Cofins, com alíquotas maiores do que aquelas observadas nos sistemas cumulativos das mesmas contribuições, além de manter a incidência das mesmas sobre artigos importados. Sem mencionar ainda a renovação da CPMF em 2003, embora a mesma tenha sido extinta em 2007, já que o governo Lula não conseguiu renová-la.

Assim, politicamente, a evolução recente do sistema tributário brasileiro mostra que a carga subiu desde 1988, sobretudo em função dos anos FHC. O norte das mudanças foi reverter parte das perdas arrecadatórias produzidas pela CF/88 à União, ou seja, o problema a ser resolvido era o da arrecadação, não o redistributivo. Semelhante aos termos que empregamos no capítulo anterior, isso significa dizer que quando formuladores de políticas públicas recorreram à política tributária, os mesmos o fizeram para aumentar a arrecadação somente, sem pensar em mudanças que contribuiriam para um aumento da progressividade do sistema. Assim, ao invés de aumentar a arrecadação sobre a renda e o patrimônio, o objetivo exclusivo e prioritário era encontrar meios de aumentar os recursos coletados pela União, sem compartilhá-los com entes subnacionais.

A saída, em termos de política pública, foi elevar os tributos incidentes sobre a produção e o consumo, aumentos que podem ser transferidos para os preços. Desse modo, as principais mudanças que contribuíram para o aumento da arrecadação no Brasil repassavam os aumentos para a população de maneira regressiva, diminuindo a carga efetiva sobre empresas. Em outros termos, a arrecadação era identificada como o principal problema da tributação no Brasil, resolvida por meio da elevação de contribuições sociais de efeitos regressivos.

Desde 2007, ainda que a carga tenha se mantido elevada para padrões latino-americanos, três importantes eventos contribuíram para queda na arrecadação. Em primeiro lugar, o fim da CPMF, que será discutida em maiores detalhes abaixo. Em segundo lugar, a crise econômica de 2014, a qual se arrasta, grosso modo, desde então⁹. Por fim, em terceiro lugar, a decisão do governo Dilma

⁸ Isto é, modificou-se incrementalmente o paradigma vigente, marcado por expansão das áreas de tributação exclusiva dos governos subnacionais, ao mesmo tempo em que as transferências fiscais também aumentaram, sem se ameaçar as bases do arranjo erigido com a CF/88. Em outras palavras, mudanças adaptativas preservaram o arranjo institucional, sem reformá-lo. Algo que foi corroborado pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Lei Kandir, que desonerava o ICMS de insumos ou produtos destinados à exportação, embora aquele imposto seja de competência estadual.

⁹ Isso acontece pois o sistema tributário brasileiro tem um componente pró-cíclico ao também incidir sobre faturamento. De modo que uma queda na atividade econômica é sucedida por uma queda ainda maior na arrecadação da PIS e Cofins (GOBETTI, 2017).

Rousseff em desonerar a folha de pagamentos como política de incentivo à indústria ao longo de seu primeiro mandato (OLIVEIRA, 2017; ORAIR et al., 2013).

Antes de avançarmos, vale destacar que a análise que se segue nesta tese se restringe aos tributos federais, em função da importância que a União tem na arrecadação total. Como se pode ver no gráfico 6, sistematicamente desde 1988, este ente se apropria de, ao menos, 60% da arrecadação tributária bruta. Tornando-se o principal ator na arrecadação de receitas pela via tributária.

Figura 6 – Porcentagem da Carga Tributária Bruta por Ente Federativo, 1990-2018

Fonte: Secretaria da Receita Federal, elaboração do autor.

No entanto, para analisar os efeitos redistributivos do sistema tributário, não basta analisar sua carga, é preciso analisar como o mesmo se estrutura – a partir da importância que cada base tributária tem no todo – e como a carga se distribui no conjunto dos contribuintes.

Uma ferramenta analítica habitual para se investigar o sentido redistributivo de um sistema tributário é considerar quanto cada uma das bases tributárias importa no produto arrecadatório total. Bases tributárias são a expressão de riqueza sobre a qual se incide um tributo, isto é, seu fato gerador. Assim, algumas bases comumente tributadas são: renda, patrimônio, mercadorias/serviços, folha de pagamento, etc. Pode-se supor que quanto mais um sistema tributário coletar com a taxação da renda e do patrimônio, mais progressivo este sistema será, já que os recursos à disposição para serem tributados são maiores entre os mais ricos. Enquanto maior dependência desse sistema para

com mercadorias e serviços, mais regressivo o sistema será, dado que esses bens são consumidos por todos, pobres e ricos.

É verdade que as bases em si não definem o sentido redistributivo do sistema tributário. Afinal, a renda pode ser tributada de maneira que a maior parte do coletado seja proveniente das classes médias; mercadorias tipicamente incluídas na cesta de consumo de famílias mais pobres podem ser isentas de tributos; enquanto tributos incidentes na folha de pagamento podem ter alíquotas progressivas a depender do salário, o que acontece com a contribuição previdenciária, ou fixas, como é o salário-educação. Entretanto, a tributação da renda e do patrimônio segue, em menor ou maior grau, a capacidade contributiva do contribuinte, diferentemente do que ocorre na tributação sobre bens e serviços. Ao analisar a carga tributária brasileira, observa-se justamente como mercadorias ou serviços e a folha de pagamento são as duas bases tributárias mais importantes (figura 7).

Figura 7 – Importância de Bases Tributárias no Brasil, % da Carga Tributária Bruta, 1990-2018

Fonte: Secretaria da Receita Federal, elaboração do autor.

Ainda que, desde o início da série, mercadorias e serviços tenham caído de importância, dado que em 1990, em torno de 40% da carga tributária bruta do país provinha dessa base, para pouco menos que 30% em 2018, mercadorias e serviços se mantiveram como a segunda base mais importante em termos arrecadatórios. A base mais importante foi folha de pagamento, condizente com a descrição feita acima quanto ao recurso que o governo federal fez às contribuições sociais para

e elevar suas receitas. Em compensação, a participação da renda teve um ligeiro aumento ao longo da série, diferentemente da propriedade, que se manteve estável ao longo do período, chegando a corresponder a apenas 5% da carga tributária em 2018, embora disponha de cinco impostos (IPTU, IPVA, ITCD, ITBI e ITR). Vale dizer que movimentações financeiras tiveram considerável capacidade arrecadatória, dado que aqui consideram-se apenas dois tributos, o IOF e o IPMF/CPMF, enquanto estes últimos foram vigentes. Com a criação da CPMF e início da sua vigência em 1997, essa base tem um salto na arrecadação para 5%, mantendo-se próxima de 2% da arrecadação total com a extinção da CPMF em 2007.

Mensurar a incidência dos tributos sobre mercadorias e serviços é complexo, seja pelos diversos tributos existentes nessa base, seja pela extensa legislação que regula sua coleta ou ainda pela incerteza quanto ao efetivamente pago pelos contribuintes. Grosso modo, os tributos mais importantes na taxação de mercadorias e serviços são o ICMS, o IPI, o ISS e PIS/Cofins. Assim, há uma sobreposição de tributos sobre mercadorias e serviços, dificultando a distinção sobre quanto foi efetivamente pago para cada um. Além disso, o ICMS é de competência estadual, de modo que existem 27 legislações diferentes daquele imposto, definindo alíquotas, regimes de apuração e benefícios diferentes. Sem contar as inúmeras disputas judiciais em torno do imposto, que contestam o montante cobrado pelo ICMS em diversos estados, mercadorias ou serviços (JUNQUEIRA, 2015). Por fim, dado que o montante pago nesses tributos não é declarado, mas embutido nos preços das mercadorias, as famílias não sabem precisamente quanto desembolsaram no pagamento destes tributos.

O cenário exige que apenas estimativas sejam feitas a partir da POF, pesquisa domiciliar feita pelo IBGE, a qual coleta os hábitos de consumo da população. Sendo a única pesquisa que registra o consumo de famílias, é a partir dela que pesquisadores estimam o montante pago em tributos sobre o consumo, pois dispõem de suas cestas de consumo. Paes e Bugarin (2006) utilizam as alíquotas do estado de São Paulo e da cidade de São Paulo para estimar os pagamentos efetivos de diferentes despesas familiares da POF 2002/2003, do ICMS e do ISS, respectivamente, independente do estado ou da cidade em que se localiza a família. Neste trabalho, os autores demonstram que a alíquota efetiva do ICMS cai à medida que o domicílio avança na distribuição de renda. Esta alíquota para o décimo mais pobre da distribuição é de 13,25%, enquanto para o mais rico é de 12,06%. Como ISS, PIS/Cofins, IPI e CPMF têm alíquotas efetivas relativamente uniformes ao longo da distribuição de renda, a alíquota efetiva de todos os tributos sobre mercadorias e serviços é, aproximadamente, 0,7 pontos percentuais maior para o décimo mais rico em relação ao mais pobre. De todo modo, se as alíquotas efetivas são praticamente iguais ao longo da distribuição de renda, isso significa que, em

termos relativos, os mais pobres desembolsam mais renda para o pagamento destes tributos do que os mais ricos, hipótese subsidiada pelos dados dos autores, já que os mesmos estimam que 98% do consumo dos mais pobres é tributado, contra 84% dos mais ricos.

Pintos-Payeras (2010) aumenta a precisão da análise ao replicar esse exercício, mas utilizando as alíquotas de ICMS de cada estado e as alíquotas do ISS para a capital de cada estado, também utilizando a POF 2002/2003. Com essa modificação, a carga desses tributos sobre a faixa de renda mais pobre no estudo (R\$ 0 a R\$ 400) é equivalente a 21%, ao passo que para a faixa mais rica (mais de R\$ 6.000), a carga é de 10%. Em grande parte, este resultado é reflexo do ICMS, consideravelmente regressivo, embora a incidência do IPI seja uniforme ao longo da distribuição de renda e o ISS seja ligeiramente progressivo, principalmente porque os serviços – base do ISS – são, em geral, contratados por famílias de renda mais elevada. Com isso, ainda que ISS e IPI sejam, na melhor das hipóteses, neutros do ponto de vista redistributivo, o ICMS tem tal efeito regressivo sobre a renda das famílias, que o mesmo determina o efeito regressivo desta base tributária no país.

O quadro é reflexo da maneira com que esses impostos são aplicados. O ISS, como dito, incide sobre serviços, de modo a coletar a maior parte de seus recursos de famílias com renda mais elevada, já que a cesta de consumo deste grupo é composta, em boa medida, pela contratação de serviços de terceiros. O IPI, por sua vez, é regulado pela Tabela do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI), a qual consegue aderir ao princípio de seletividade, ou seja, a diretriz constitucional de que os impostos sobre o consumo devem ser maiores para produtos supérfluos e menores para produtos essenciais, como aqueles majoritariamente consumidos por famílias de baixa renda.

Por fim, o ICMS tornou-se consideravelmente regressivo, ao ter incorporado à sua base os impostos únicos da União sobre energia elétrica, telecomunicações e combustíveis a partir da CF/88. Afinal, em primeiro lugar, estas mercadorias são consumidas por toda a população. E, em segundo lugar, como combustíveis, energia e telecomunicações (as chamadas *blue-chips*) incidem na origem e são poucas as entidades que ofertam esses serviços, estados têm o incentivo de aumentar a coleta sobre elas, já que a evasão fiscal é dificultada. Os dois fatores combinados contribuem decisivamente para a regressividade do ICMS e, por conseguinte, dos tributos incidentes sobre consumo (GODOI, 2017).

Assim, temos o primeiro motivo pelo qual o sistema tributário brasileiro é regressivo. Não só a participação dos tributos sobre o consumo, em relação à arrecadação total, é grande, como a maneira pela qual esses recursos são coletados penaliza as famílias mais pobres, aumentando a desigualdade. A segunda razão é a baixa participação relativa da tributação sobre a renda, somada ao tratamento privilegiado a rendimentos típicos do topo da distribuição de renda.

A tributação sobre a renda é feita por três impostos, o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), o IRPF e o IRPJ, além de tecnicamente a CSLL também incidir sobre a renda. Esta base tributária aumentou sua participação na arrecadação total bruta entre 1990 e 2018, pois, segundo a CEPAL (2017), não só no Brasil, como na América Latina, observou-se um aumento da formalização do mercado de trabalho, aliada a crescimento econômico e especialização da burocracia tributária no combate à evasão fiscal. Contudo, mesmo com esse aumento, apenas algo em torno de 20% da arrecadação bruta é obtida com a renda, abaixo dos tributos sobre o consumo e sobre a folha de pagamento, os quais coletam aproximadamente 30% e 40%, respectivamente.

Ao mesmo tempo, o IRPF é consideravelmente concentrado no topo da distribuição. Se Medeiros et al (2015) demonstram como aproximadamente 15% da população declara ao IRPF, Castro e Bugarin (2017) apontam que a faixa de renda mais rica de seu estudo (com rendimentos anuais superiores a R\$ 150.000) paga 68,3% do total do imposto de renda, além de dispor de 64,7% e 89,9% do imposto de renda devido a partir de rendimentos do trabalho e do capital, respectivamente, para o ano de 2012.

Mesmo assim, isso não significa que o sistema em si tenha se tornado mais progressivo. No mesmo período, viu-se uma elevação da alíquota marginal mínima deste imposto (elevando a carga sobre aqueles que não estavam no topo da distribuição), ao mesmo tempo que se reduzia a alíquota marginal máxima. No Brasil, se em 1987 vigiam nove alíquotas diferentes, sendo a máxima igual a 60%, pouco depois da promulgação da CF/88, a Lei 7.713/1988 reduziu a tabela progressiva do IRPF para duas alíquotas apenas, sendo a maior delas igual a 20% (RFB, 2014).

Além de deduções com instrução, saúde e previdência privada fazerem com que o imposto pago pelos mais ricos seja menor – dado que esses grupos se beneficiam dessas deduções –, uma série de isenções favorece os rendimentos de contribuintes com renda mais elevada. Afinal, os rendimentos de capital raramente são levados à tabela progressiva do IRPF, sendo submetidos a alíquotas fixas, quando não são isentos pela legislação, como o são ganhos de capital referentes a alienação de imóveis, operações de renda variável e a isenção de lucros e dividendos (CASTRO; BUGARIN, 2017; GOBETTI, 2017).

A figura 9 apresenta quanto que cada faixa de renda formulada pela publicação da Receita Federal se apropria do tipo de rendimento em destaque. Em outras palavras, demonstra-se quanto que, por exemplo, aqueles que auferiram mais de 160 salários mínimos num dado ano tiveram de rendimentos exclusivos – aqueles retidos na fonte – em relação ao total de rendimentos declarados

Figura 8 – Participação de Faixas de Renda por Tipo de Rendimento do IRPF, % dos Rendimentos, 2007-2018

Fonte: Secretaria da Receita Federal (Grandes Números do IRPF), elaboração do autor.

deste tipo¹⁰. Assim, aqueles que auferiram em 2007 mais de 160 salários mínimos se apropriaram de quase 50% de todos os rendimentos exclusivos declarados à Receita Federal.

Mais importante do que mostrar como a faixa de renda mais elevada participou cada vez menos dos rendimentos exclusivos¹¹ desde 2007 (passando de 50% para 25% desses rendimentos), o contraste entre rendimentos tributáveis e isentos é marcante. Se dentre os rendimentos tributáveis, a faixa de renda mais elevada, em 2018, se apropriou de 2,65% destes, a mesma faixa se apropriou de 30,9% dos rendimentos isentos declarados. Em outras palavras, um terço dos rendimentos isentos se concentra naqueles que ganham anualmente mais de 160 salários mínimos, ao passo que este mesmo grupo concentra 2% dos rendimentos tributáveis.

Não à toa, ao longo destas mesmas faixas, a alíquota estatutária, isto é, quanto cada faixa de renda pagou, pagará e receberá de restituição sobre a receita tributária líquida, a qual exclui rendimentos isentos e ainda abate dos rendimentos tributáveis as deduções, é de, em média, 25% para

¹⁰ A publicação que subsidia esta análise é a Grandes Números do IRPF. Ainda que publicada desde 1999, a mesma discrimina o recebimento de diferentes rendimentos por faixa de salário mínimo apenas a partir do ano-calendário de 2007. Por isso, esta análise não abrange nenhum ano da década de 1990.

¹¹ Rendimentos exclusivos são aqueles que são tributados no ato de recebimento de determinada renda. Por exemplo, o IRPF que incide sobre determinado salário ou rendimento de capital é considerado exclusivo.

o grupo de maior poder aquisitivo, mas é de apenas 2,5% se incluirmos na receita tributária líquida os rendimentos isentos e não subtrairmos as deduções. Dado que a maior alíquota efetiva média obtida desde 2007 é de 9,12% para aqueles que auferiram entre 20 e 40 salários mínimos, mostra-se que o IRPF se torna regressivo a partir do momento que chega em rendimentos equivalentes a 40 salários mínimos.

Figura 9 – Médias de Alíquotas Estatutárias e Efetivas, 2007-2018

Fonte: Secretaria da Receita Federal (Grandes Números do IRPF), elaboração do autor.

Até aqui, foram elencados dois fatores que contribuem para a regressividade do sistema tributário brasileiro. Em primeiro lugar, a importância dos tributos sobre mercadorias e serviços na arrecadação total, reforçada pela regressividade do ICMS. Em segundo lugar, embora a tributação da renda esteja concentrada no topo da distribuição, a importância desta base é pequena, ao mesmo tempo que ao dar tratamento privilegiado a rendimentos do capital, a mesma torna-se regressiva no topo da distribuição. Outro fator que contribui para a regressividade do sistema é a pequena participação dos tributos sobre patrimônio.

Se o IR incide sobre o fluxo da renda, os tributos sobre propriedade incidem sobre o estoque da renda. Embora existam cinco tributos sobre propriedade, incidentes sobre veículos automotores, transferências e doações, heranças, propriedade territorial urbana e território rural, em 2018, todos esses tributos tiveram participação de 4,6% na arrecadação total bruta. Os impostos que incidem

sobre heranças e doações, respectivamente, coletaram 0,32% e 0,48% apenas. O único imposto previsto na CF/88 que não é aplicado é justamente o IGF, até hoje não regulamentado.

Ao mesmo tempo, o principal imposto sobre patrimônio no Brasil, o IPTU, tem incidência regressiva, segundo Pintos-Payeras (2010). A partir de cálculos da POF 2002/2003, a alíquota efetiva deste imposto para famílias que auferem até R\$ 400 mensais é de 1,62%, ao passo que a mesma alíquota para aquelas que têm rendimentos superiores a R\$ 6.000 é de 1,05%. Interessante observar que a arrecadação do IPTU é maior e mais progressiva no Nordeste do que no Sudeste, já que a alíquota efetiva sobre os mais pobres é maior na segunda do que na primeira.

Por fim, quanto aos tributos incidentes sobre folha de pagamento, como dito, não é possível apresentar um sentido redistributivo claro, dado que alguns tributos têm alíquotas progressivas e outros têm alíquotas fixas. Entretanto, à medida que regimes especiais de tributação foram criados, como o Simples e o Microempreendedor Individual (MEI), os custos existentes na folha de pagamentos criaram incentivos para que empresas e trabalhadores recorressem aos regimes especiais para diminuir sua carga. Se isso necessariamente não viola o princípio da equidade vertical, o qual preconiza que os tributos pagos cresçam ao longo da distribuição de renda, o sistema viola o princípio da equidade horizontal, que espera que diferentes contribuintes com os mesmos rendimentos sejam igualmente tributados.

Chamado pela literatura de *pejotização*, ao abandonar o mercado formal de trabalho e criar uma empresa para prestar serviços, o contribuinte não só diminui sua carga tributária em folha, como contribui para o esvaziamento do orçamento da seguridade social, uma vez que os tributos incidentes em folha o financiam, como reduzem o arrecadado no IRPF, já que lucros e dividendos são totalmente isentos (APPY, 2015; NETO, 2019; GOBETTI; ORAIR, 2015).

Em suma, o sistema tributário brasileiro é regressivo por quatro razões. A primeira é que os tributos sobre mercadorias e serviços têm participação muito alta na arrecadação tributária bruta, sem aderir ao princípio da seletividade, fazendo com que sua incidência seja regressiva. A segunda é que a tributação da renda, embora seja concentrada no topo, privilegia os rendimentos das classes mais elevadas, reduzindo seu potencial redistributivo, o qual é ainda mais prejudicado com a baixa participação relativa desta base no produto arrecadatório. A terceira razão é a virtual irrelevância dos tributos sobre propriedade no cômputo total da arrecadação, sendo inclusive regressiva a coleta do IPTU. Por fim, a quarta razão é o sistema de incentivos criado a partir da junção da alta importância de tributos na folha de pagamento e regimes especiais de tributação que incentivam a transfiguração de rendimentos de trabalho em rendimentos de capital, esvaziando o orçamento da seguridade social e reduzindo a tributação incidente sobre renda, ganhos de capital e lucros.

Na literatura, o diagnóstico é o mesmo, isto é, há relativo consenso que o sistema tributário é regressivo (PINTOS-PAYERAS, 2010; PAES; BUGARIN, 2006; OLIVEIRA, 2017; GOBETTI, 2017; SENADO, 2017; IMMERSVOLL et al., 2006; NETO, 2019; ROCHA, 2013; SILVEIRA et al., 2013). Até onde sabemos, o único trabalho em posição dissonante aponta que o sistema tributário brasileiro seria neutro (SIQUEIRA et al., 2017). Isso aconteceria, pois para se estimar a progressividade do sistema tributário, seria necessário analisar a incidência dos tributos sobre a despesa familiar, ao invés da renda, pois ao usar como medida as despesas familiares se mitigaria eventuais vieses de subdeclaração de rendimentos dos mais pobres, dado que em pesquisas domiciliares, como a POF, as despesas dos mais pobres são sistematicamente maiores do que a renda declarada. Logo, as despesas seriam mais confiáveis para se estimar a renda efetiva dos domicílios mais pobres.

A despeito da possibilidade de que o maior volume de despesas em relação aos rendimentos familiares seja explicado por meio da contração de dívidas e de que os rendimentos dos mais ricos também seriam substantivamente sub-declarados em pesquisas de opinião (PIKETTY, 2014; MEDEIROS; SOUZA; CASTRO, 2015), diminuindo ainda mais a alíquota efetiva de qualquer tributo sobre os rendimentos das classes de renda mais elevadas, Siqueira et al (2017) apontam em suas estimativas que “apenas a carga tributária do primeiro décimo [o mais pobre] apresenta-se significativamente superior às demais” (SIQUEIRA et al., 2017, p. 520), em um claro indicativo da regressividade do sistema.

Da maneira com a qual o sistema tributário foi legalmente erigido em 1988, diversos tipos de proposições legislativas poderiam alterar o atual cenário. Projetos de lei ordinária, como o PL 913/1995, o qual isentou lucros e dividendos do IRPF, podem alterar aspectos regulatórios do IRPF, como deduções e rendimentos isentos que contribuem para a regressividade no topo da distribuição. Propostas de emendas à constituição garantiriam o aumento da base de incidência do IR, incorporando, por exemplo, os rendimentos de capital no cômputo total de rendimentos a serem submetidos à tabela progressiva, como defendido pela proposta do IPEA na ANC, mas rejeitado na subcomissão de tributos.

Em relação à tributação sobre o patrimônio, um projeto de lei complementar regularia o IGF. Algumas tentativas de fazê-lo foram observadas desde 1988. Possivelmente, a mais importante delas foi o PLP 162/1989, de autoria de Fernando Henrique Cardoso (PSDB-SP), o qual foi aprovado no Senado, na CCJ da Câmara, mas rejeitado na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), sob o argumento de que seria difícil determinar o que seria uma “grande” fortuna, de que seus custos administrativos eram altos, para uma baixa arrecadação e, suposto anacronismo, já que alguns países europeus o eliminaram de seus sistemas (CARVALHO; PASSOS, 2017). Além disso, foi proposto

na reforma tributária de Lula, a PEC 41/2003, que o ITCD e o ITBI pudessem adotar alíquotas progressivas pelos estados e municípios, ponto que foi excluído da emenda efetivamente promulgada. Enquanto a reforma do IPTU, nas municipalidades, poderia ser feita por lei ordinária, elevando sua progressividade.

Por sua vez, a reforma da tributação sobre a folha de pagamento e sobre mercadorias e serviços é de alta complexidade, considerando todos os conflitos envolvidos, sejam eles federativos, fiscais, arrecadatários, setoriais ou macroeconômicos (ROCHA, 2013; JUNQUEIRA, 2015; LEME, 1992; CAMPOS, 2002). De modo que as inúmeras tentativas fracassadas de reformas tributárias se centravam, grosso modo, em todos os problemas envolvidos na tributação de mercadorias e serviços, já que cada ente federativo dispõe de um tributo sobre essa base – afetando a arrecadação de todos –, o sistema de transferências – atingindo desigualmente estados que dependem de fundos de participação ou de suas próprias receitas –, além de afetar também de maneira desigual diferentes setores da economia.

Por isso, “nenhuma dessas propostas [de reforma tributária] que surgiram nestes governos [FHC e Lula] se preocupou com a mudança de perfil da carga tributária incidente sobre a sociedade, de forma a melhorar sua distribuição” (OLIVEIRA, 2017, p. 763). Entretanto, o objetivo desta tese será abordar porque as questões redistributivas do sistema tributário brasileiro foram deixadas de lado, de modo que se o mesmo era modificado, não se corrigia sua regressividade.

4 O Sistema Tributário Brasileiro na Assembleia Nacional Constituinte

A Assembleia Nacional Constituinte representava uma conjuntura crítica para reformar o sistema tributário por completo, transformando não só quanto se coletava em tributos, mas de que maneira. Portanto, havia uma oportunidade única para tornar o sistema mais progressivo, rompendo com a lógica vigente. Porém nenhuma mudança relevante, sob a perspectiva redistributiva, foi observada. O objetivo deste capítulo é explorar as razões que levaram a este resultado.

Conforme o argumento exposto no primeiro capítulo desta tese, são três as razões oferecidas. Em primeiro lugar, o contexto fez com que a dimensão arrecadatório-regional da tributação fosse preponderante; este era o problema prioritário a ser resolvido, de acordo com os constituintes. Dominando os debates ora para aumento das áreas de tributação exclusiva dos estados, conforme interesses das regiões mais ricas, ora para aumento das transferências para entes subnacionais, em função dos objetivos das regiões mais pobres (FERRARI, 2013), o problema redistributivo da tributação se tornou secundário, o que já diminuía as chances de que os três fluxos para formação de agenda se conectassem (KINGDON, 1984).

Em segundo lugar, a divisão dos trabalhos da Constituinte em ramos temáticos inviabilizou que os custos e benefícios de mudanças progressivas fossem redistribuídos, por exemplo, conectando os custos de mudanças progressivas na tributação a benefícios de natureza redistributiva. O emprego de uma das estratégias mais eficazes para a tributação progressiva, mais especificamente, a vinculação de uma maior cobrança sobre os mais ricos a benefícios tangíveis à população era inviável em função do fato de que a criação de qualquer gasto estava fora do escopo da comissão temática de tributação. Restrita aos parâmetros de funcionamento do sistema tributário e do sistema de transferências fiscais, não era possível determinar constitucionalmente as compensações ou benefícios que adviriam da tributação progressiva, dificultando mudanças nesse sentido.

Em terceiro lugar, a absoluta minoria que a esquerda ocupava em qualquer uma das instâncias da ANC servia de entrave a mudanças progressivas, algo que não foi determinante nos demais capítulos da ANC. Com o problema redistributivo num segundo plano e a impossibilidade de se redistribuir os custos e os benefícios da política tributária, grupos conservadores, sobretudo à direita, se viram desimpedidos para vetar mudanças progressivas.

Assim, a próxima seção apresenta a justificativa de um estudo que se debruça sobre a ANC, bem como a contextualização daquele período. A seção explora os constrangimentos e objetivos que existiam na atuação parlamentar dos constituintes, a saber, o colapso das finanças estaduais e

seu impacto direto nas preferências dos constituintes. Posteriormente, apresenta-se a metodologia utilizada, para em seguida apresentar a análise propriamente dita. O capítulo se encerra com suas conclusões.

4.1 *Justificativa e Contextualização*

A ANC de 1987-1988 é comumente usada como marco para o fim do processo de abertura política no Brasil. A elaboração de uma nova Constituição era vista como crucial para definir as regras do jogo democrático e acabou por fornecer uma série de diretrizes sobre o funcionamento do novo regime, além de ter deliberado extensivamente sobre políticas públicas (MEDEIROS, 2013; ARANTES; COUTO, 2009). Assim, sua análise se torna relevante por representar uma janela de oportunidades para que mudanças expressivas ocorressem em uma série de temas, inclusive na tributação.

Em outras palavras, por ser uma conjuntura crítica, a Constituinte criava condições para que o sistema tributário brasileiro fosse reformado, tornando-se mais progressivo. Entretanto, antes de avançar, é preciso contextualizar brevemente em quais condições a federação se encontrava sob uma perspectiva fiscal em 1987. Afinal, este contexto informou a atuação parlamentar dos constituintes. Por isso, ao final da ditadura militar, é preciso compreender a trajetória no regime militar das áreas de tributação exclusiva, da autonomia dos entes federativos em legislar sobre seus próprios tributos e do sistema de transferências fiscais (ARRETCHE, 2005).

As áreas de tributação exclusiva se referem aos tributos que podem ser instituídos por cada ente federativo. No caso, a reforma dos militares em 1965 determinou que aos municípios caberia a cobrança do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e do Imposto Sobre Serviços (ISS), enquanto aos estados coube o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) – fundindo os impostos de transmissão sobre *causa mortis* e *inter vivos*, diminuindo a progressividade do sistema.

Alternativamente, a União podia coletar impostos sobre importação, exportação, propriedade territorial rural, renda, operações financeiras – fundando o IOF –, além dos impostos únicos sobre transporte e comunicações (IUTC), combustíveis e lubrificantes (IUCL), energia elétrica (IUEL) e minerais (IUM). Portanto, a ditadura militar centralizou consideravelmente na União as áreas de tributação exclusiva, reduzindo a capacidade dos estados, sobretudo os mais ricos, de coletar receitas de maneira autônoma.

Outra restrição imposta aos entes subnacionais foi a diminuição de sua autonomia para legislar sobre seus próprios tributos. Ainda que esta tenha sido uma mudança de grau, já que essa autonomia já vinha sendo reduzida desde 1934 (ARRETCHE, 2005), a União tomou pra si a prerrogativa de instituir benefícios fiscais para tributos subnacionais, como no Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), mais uma vez centralizando no governo federal a administração das finanças públicas e comprometendo as receitas de estados e municípios (VARSANO, 1996).

Finalmente, considerando que o Ato Institucional nº5 (AI-5) permitiu a edição, por parte do Executivo, de decretos-lei, o governo federal conseguiu afetar o sistema de transferências fiscais. O Ato permitiu que a União alterasse intempestivamente o quociente a ser repassado aos estados e municípios por meio dos fundos de participação, criando instabilidade e vulnerabilidade financeira aos entes subnacionais (OLIVEIRA, 2010).

Com a autonomia significativamente reduzida para legislar sobre seus próprios tributos, centralização das áreas de tributação exclusiva e redução das transferências fiscais, comprometendo a saúde financeira dos estados dependentes destas transferências, o cenário podia ser descrito como de colapso entre os entes subnacionais (LOPREATO, 2002). Logo, é com a deterioração das finanças subnacionais em mente que os constituintes chegam à ANC, após profunda centralização de receitas na União ao longo da ditadura. Com a descrição do contexto no qual a ANC se inicia, deve-se, portanto, retomar a explicação sobre por quais razões o sistema tributário brasileiro não se tornou mais progressivo nesta conjuntura crítica.

4.2 Metodologia

A estratégia metodológica para responder à pergunta de pesquisa nesta etapa se concentrou em dois pontos. Em primeiro lugar, focou-se na leitura dos Anais da Constituinte. O Senado Federal compilou todos os debates realizados nas sessões ordinárias e extraordinárias da ANC. Como se sabe, os trabalhos na Constituinte foram divididos em 24 subcomissões temáticas que encaminhavam o capítulo referente ao seu tema para uma comissão temática (em um total de oito), posteriormente enviando este novo capítulo para a Comissão de Sistematização, para enfim o anteprojeto de Constituição ser votado no Plenário da ANC.

Assim, foram objeto de análise os diários da ANC referentes i) à Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas, ii) à Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças e iii) à Comissão de Sistematização, considerando as votações referentes ao capítulo tributário. A

análise destes diários é importante por destacar quais eram os conflitos políticos latentes ao longo da edição do capítulo tributário da nova Constituição, além de permitir investigar as estratégias mobilizadas pelos atores políticos para eventualmente instituir mudanças progressivas no texto constitucional.

Em segundo lugar, foram analisadas as votações nominais pertinentes ao tema da progressividade na política tributária. A análise se fez necessária por permitir avaliar se o posicionamento ideológico dos constituintes influenciou de alguma maneira o posicionamento dos parlamentares neste tema. Assim, as votações nominais foram investigadas por meio do emprego de regressões logísticas que mensuravam se o campo ideológico do constituinte afetava seu comportamento, já que a ideologia orienta a formação de coalizões pró- ou anti-progressividade. Além de incorporar a região de origem do constituinte. Afinal, esta foi uma variável central no comportamento de parlamentares ao longo da ANC, quando os mesmos se debruçavam sobre as áreas de tributação exclusiva e o sistema de transferências fiscais (LEME, 1992; ARRETCHE, 2005).

A ideologia dos constituintes foi definida em função da posição ideológica de seus partidos, de acordo com o *Brazilian Legislative Survey* (BLS), questionário aplicado a parlamentares brasileiros desde 1990, o qual permite a classificação ideológica dos partidos a partir de perguntas relacionadas a preferências por políticas públicas ou papel do Estado na economia (POWER; ZUCCO, 2009).

Finalmente, um comentário merece ser feito em relação à maneira como apresentamos os resultados coletados em nossa pesquisa, seja neste capítulo ou nos seguintes. Apresentam-se de maneira fluida evidências qualitativas e quantitativas. Tal decisão foi deliberada para ilustrar como se buscou cercar nosso objeto de pesquisa de todas maneiras possíveis. O objetivo é acumular evidências que subsidiem nossas considerações e corroborem nossa hipótese.

Ademais, em nossos modelos incluímos apenas a região dos constituintes, bem como o posicionamento ideológico de seu partido. Nos capítulos seguintes, em regressões semelhantes, também incluímos a relação dos representantes com o governo, em outras palavras, se o deputado é da oposição ou da base aliada. O reduzido número de variáveis independentes se deu por uma razão teórica. Embora fosse possível incluir outras variáveis, tipicamente utilizadas em trabalhos de comportamento parlamentar ou legislativo, não existe fundamentação teórica para porque outras variáveis afetariam o comportamento de parlamentares na política tributária especificamente. Por isso, optou-se por restringir a regressão àquelas variáveis que teriam, teoricamente, algum efeito compreensível sobre a política tributária.

4.3 *Regimento Interno, Arrecadação e Veto Conservador com Minoria Progressista*

Desde o início, pode-se argumentar que as chances da Constituinte elaborar um capítulo tributário progressivo foram minoradas por seu regimento interno original. Como se sabe, os trabalhos da ANC foram organizados de tal sorte que, diferentemente de constituintes anteriores, o anteprojeto de constituição seria elaborado das “partes para o todo”, ao invés de ter um anteprojeto redigido por uma comissão de notáveis, então submetendo-o à votação do Plenário. Como se argumentará, essa sistemática de trabalhos fez com que fosse mais difícil redistribuir os custos e benefícios de mudanças progressivas, por meio da vinculação de novas medidas tributárias progressivas a benefícios redistributivos na área dos gastos. Afinal, uma das principais estratégias capazes de redistribuí-los, a vinculação de suas receitas a benefícios populares, se via fora do escopo de uma comissão temática voltada exclusivamente ao sistema tributário e ao sistema de transferências.

A ANC seria composta por 24 subcomissões temáticas, responsáveis pela elaboração dos capítulos da constituição. Uma vez encerrado o processo de elaboração destes textos por meio dos relatores, os mesmos seriam submetidos a emendamento e, quando aprovados, encaminhados às comissões temáticas. Nestas, o processo se repetiria para encaminhar seu conteúdo à Comissão de Sistematização, a qual não poderia incluir novos conteúdos ao anteprojeto.

Originalmente na Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas, os constituintes se debruçaram unicamente sobre os princípios gerais que deveriam orientar o sistema tributário, quais bases deveriam ser incorporadas aos tributos, a responsabilidade de cada ente federativo na coleta de receitas e em como deveria se estruturar a distribuição de receitas da União para os governos subnacionais e a distribuição de receitas dos governos estaduais para as municipalidades. Ao longo da elaboração deste capítulo, regimentalmente não cabia conectar em nenhum momento a tributação progressiva a outros benefícios. Pelo contrário, quando a reflexão tributária se integrava à dos gastos, os interlocutores da discussão afirmavam que gastos e tributos são esferas separadas, não devendo ser consideradas conjuntamente. Assim, se houvesse interesse em redistribuição, os constituintes deveriam fazê-lo por meio dos gastos¹². Logo, qualquer estratégia que vinculasse o conteúdo deste capítulo a benefícios tangíveis se via severamente prejudicada, desde já contribuindo para a manutenção da regressividade no sistema tributário brasileiro.

¹² Elucidativo disto é que em audiência pública na subcomissão, o procurador fiscal do estado de Pernambuco, Luiz Romero Accioly, afirma que a progressividade deve ser entendida como um “saldo positivo” (SENADO, 1987d, p. 150) entre gastos públicos e a maneira pela qual os tributos foram coletados entre os cidadãos.

Contudo, é óbvio que tributação e gastos não podem ser tratados como esferas separadas e estanques entre si. As decisões tomadas nas comissões referentes à tributação e aos gastos se afetavam mutuamente. Entretanto, a separação regimental em ramos temáticos servia aos interesses da coalizão anti-progressividade, sob o argumento de que a redistribuição deveria se dar por meio dos gastos, não pelos tributos. Portanto, estava fora do escopo da comissão temática sobre o sistema tributário maneiras de reduzir a desigualdade no país. Se mesmo assim existissem atores interessados em tributar progressivamente para vincular suas receitas a benefícios populares – uma das estratégias mais eficazes para tributação de elites –, recorria-se mais uma vez à ideia de que a referida comissão temática deveria apenas tratar da coleta dos tributos e da distribuição de competências entre os entes federativos, não criar gastos, fossem eles redistributivos ou não¹³.

Dessa maneira, o foco prioritário da subcomissão se voltou para como a questão regional interagiria com a arrecadatória, isto é, a maneira como os constituintes poderiam conciliar os interesses divergentes entre as regiões do país, aumentando suas receitas. Neste ponto, a desigualdade regional fazia com que as regiões tivessem objetivos diferentes na subcomissão. Por um lado, regiões mais ricas, como o Sudeste e o Sul, tinham como prioridade o aumento das áreas de tributação exclusiva dos estados. Afinal, sobretudo se mantido o princípio de cobrança na origem, os mesmos poderiam auferir elevadas receitas, já que sendo estados produtores de mercadorias e serviços, esperava-se que os ganhos fossem maiores com o crescimento de sua autoridade em tributar diferentes bases do que com o aumento de transferências fiscais.

Por outro, regiões mais pobres, como Nordeste, Norte e Centro-Oeste, tinham como primordial o aumento das transferências a receber da União. Como os mesmos dispunham de uma capacidade arrecadatória menor, caso aumentassem a tributação sobre a circulação de bens em seus territórios, fazia sentido reforçar o papel do governo federal como arrecadador substituto, posteriormente transferindo as receitas coletadas por meio dos fundos de participação e do fundo especial, voltado unicamente para aquelas regiões.

Contudo, havia um problema crucial a se resolver no início dos trabalhos. De acordo com o regimento interno da ANC, fariam parte da Comissão de Sistematização os relatores de todas as subcomissões temáticas, os relatores das comissões, junto com seus presidentes. Os constituintes já antecipavam que a Sistematização era central nos trâmites da ANC. Afinal, a mesma montaria o primeiro anteprojeto de constituição, o qual, se aprovado, poderia ser apenas referendado no

¹³ Inversamente, esta mesma divisão temática dos trabalhos constituintes pode explicar parcialmente o recorrente argumento de que a ANC criou uma série de gastos sociais, sem estabelecer os meios para financiá-los (SILVA, 2014b).

Plenário, já que o regimento interno impedia a apresentação de substitutivos a capítulos inteiros. Além disso, a maioria absoluta na última etapa da Constituinte era necessária para modificar o texto da Comissão de Sistematização, não para mantê-lo (GOMES, 2006).

Ao mesmo tempo, a liderança peemedebista, Mário Covas (PMDB-SP), costurou acordos com o PFL para dividir entre os dois principais partidos da Constituinte as posições mais importantes: os relatores e presidentes das instâncias inferiores. Os primeiros detinham o poder de agenda, já que elaboravam o substitutivo de cada comissão, podendo rejeitar ou acolher emendas apresentadas pelos membros das comissões. Os últimos, por sua vez, podiam determinar a ordem dos trabalhos, definindo quais destaques ou emendas seriam apreciadas e em qual ordem.

A literatura aponta para como esta escolha estratégica de Covas foi teoricamente importante para compreender o conteúdo progressista posteriormente aprovado na Constituição. A liderança do PMDB teria escolhido relatores mais progressistas do que a média de seu partido, reconhecidamente heterogêneo sob a perspectiva ideológica. Este fato somado à composição da Comissão de Sistematização, a qual centralizara os trabalhos de conclusão da ANC, indicaria a instrumentalização das regras da Constituinte para a consecução dos objetivos progressistas, que a própria liderança peemedebista nutria (GOMES, 2006; MEDEIROS, 2013).

Esta lógica, inclusive, teria pautado a dinâmica da disputa política ao longo de toda a tramitação até a eventual alteração do regime interno pelo agrupamento que ficou conhecido como Centrão. Até este momento, segundo Pilatti (2008), os relatores pautavam a agenda apresentando substitutivos progressistas, os quais eram alterados por meio de destaques da maioria conservadora nas subcomissões. Porém, os relatores das comissões superiores, também progressistas, conseguiam reverter as mudanças.

Se então os relatores das subcomissões e das comissões, junto com seus presidentes, participariam da Comissão de Sistematização, cada ramo temático da ANC encaminharia cinco membros à última instância antes do Plenário. Acontece que, dentre os acordos realizados por Covas, nenhum parlamentar das regiões mais pobres ocupava qualquer uma destas posições nas subcomissões de tributação, orçamento e sistema financeiro, tampouco na comissão temática superior. Assim, embora com interesses que claramente variavam em função da região do constituinte, não havia representação destes interesses com poder de agenda ou poder de pauta neste tema, conforme os acordos firmados pela liderança do PMDB. Ou seja, não havia representantes das regiões pobres na Comissão de Sistematização provenientes do ramo temático referente à tributação e orçamento. Não à toa, logo na primeira sessão da subcomissão temática, Mussa Demes (PFL-PI) afirma que os parlamentares das regiões mais pobres estavam apresentando uma chapa alternativa.

A Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas é considerada, pelos constituintes do Nordeste, [...] como a mais importante de todas as que foram constituídas para a elaboração da nova Carta. E a mais importante porque se espera desta Subcomissão uma reforma no atual sistema tributário brasileiro que permita aos municípios e aos Estados brasileiros, especialmente aos mais carentes, maiores recursos, transferidos de forma constitucional, suficientes para atender às suas necessidades. [...] Mas é forçoso reconhecer que da maneira como o processo foi encaminhado o Nordeste está, nesta Subcomissão, que é a mais importante para ele, apenas tenuemente representado. [...] Temos na Presidência da Comissão um constituinte do Rio de Janeiro [Francisco Dornelles, PFL-RJ]. Temos como Relator da Comissão um constituinte de São Paulo [José Serra, PMDB-SP]. Teremos, por força do acordo de lideranças, como Relator da Comissão, já indicado pelo PMDB, um constituinte do Rio Grande do Sul [Irajá Rodrigues, PMDB-RS]. [...] E foi por essa razão [...] que elaboramos uma chapa alternativa para submeter à consideração da Subcomissão (SENADO, 1987d, p. 1).

A passagem não só revela que o problema precípua a ser resolvido era o arrecadatório – não o redistributivo –, como as maneiras de resolver este problema variavam a depender da região do constituinte. No caso, esta chapa alternativa venceu. Mais importante, acabou apontando como relator o constituinte Fernando Bezerra Coelho (PMDB-PE), fazendo desta subcomissão a única em que o acordo firmado pela liderança peemedebista não prevaleceu. Por um lado, isso significava que o relator era menos progressista do que os demais, já que não fora apontado por Covas, diminuindo as chances de um substitutivo progressista, sendo elucidativa sua passagem pelo PDS, partido reformulado a partir do ARENA (DIAP, 1987b). Por outro, o mesmo era investido no cargo com a clara demanda de considerar o difícil equilíbrio a se produzir entre as contraditórias preferências dos representantes das distintas regiões do país.

O resultado desta disputa é sabido pela literatura, por isso não é necessário tratar da dimensão regional na Constituinte à exaustão. A coalizão que se formou acabou por integrar as preferências dos representantes de todas as regiões, aumentando consideravelmente as áreas de tributação exclusiva dos entes estaduais – em conformidade com a demanda de regiões mais ricas – além de também expandir o montante a ser transferido para os entes subnacionais por meio dos fundos de participação – como defendiam as regiões mais pobres. De modo que a grande perdedora foi a União, que se viu com um potencial arrecadatório menor, com a perda de autoridade sobre diferentes bases tributárias, e com uma arrecadação líquida também menor, pois teve que repassar mais recursos para estados e municípios (LEME, 1992). Como o próprio Fernando Bezerra Coelho (PMDB-PE) afirmou na Comissão de Sistematização posteriormente.

Com esse sistema tributário procurou-se, através do relatório do Deputado Bernardo Cabral [PMDB-AM, relator na Comissão de Sistematização], atender a uma manifestação básica da sociedade brasileira, que é a descentralização administrativa e o fortalecimento dos Estados e dos municípios. Tivemos que percorrer dois caminhos para atender a esse anseio da sociedade brasileira, num país tão desigual,

que tem um São Paulo e um Piauí. Para atender às regiões mais fracas, para atender às regiões menos desenvolvidas, o caminho percorrido foi o do fortalecimento dos fundos de transferências constitucionais. Daí por que se elevam substancialmente os fundos de participação estadual e os fundos de participação dos municípios. Mas, por outro lado, é inconcebível que os Estados mais desenvolvidos da Federação brasileira tenham de ficar rodando de pires na mão em Brasília, sem poder tirar proveito do seu potencial econômico. Neste sentido foi que se ampliou o campo de incidência tributária do imposto estadual (SENADO, 1987b, p. 77).

Este conflito fez com que o capítulo tributário da Constituição fosse definido praticamente em sua integralidade na subcomissão temática e na comissão, sob a relatoria de José Serra (PMDB-SP). Dado que o sistema tributário não tinha sido objeto de mudanças progressistas e que sua coalizão dominante trazia ganhos para todos os governos subnacionais, sob prejuízos da União que se omitiu deste debate até a Comissão de Sistematização, mesmo com a mudança do regimento interno pelo Centrão, não houve mudanças significativas no capítulo tributário. Deslocou-se a discussão sobre progressividade para uma importância secundária nos debates, pois o problema fundamental a se resolver era o arrecadatório.

Vale dizer que a literatura explorou a razão pela qual se formou uma coalizão entre estados ricos e pobres, mesmo considerando que os últimos tinham maioria para atender apenas suas preferências. Tal acordou se firmou, pois caso estados ricos fossem prejudicados, constituintes de regiões pobres acabariam por penalizar colegas de seus partidos provenientes de regiões ricas. Portanto, a coalizão formada produzia ganhos na dimensão regional, sem gerar prejuízos partidários (FERRARI, 2013).

Até aqui, a clivagem regional explica o desenho estrutural assumido pelo capítulo tributário, enquanto a organização dos trabalhos inviabilizou a redistribuição dos custos e benefícios da tributação progressiva, dificultando a aprovação de medidas progressivas. Além desses elementos, a escolha de um relator fora do rol de acordos da liderança progressista do PMDB contribuiu para minorar as chances de um sistema progressivo. Afinal, não só progressistas não teriam nesta subcomissão nenhum poder de agenda, como as poucas mudanças incrementais e progressivas que foram propostas esbarravam na absoluta minoria de grupos de esquerda e no veto de grupos conservadores.

É importante frisar que outros trabalhos exploram como é paradoxal a escolha feita na ANC de ter gastos progressivos e tributos regressivos, assim como esta tese. Fandiño e Kerstenetzky (2019) tratam sobre as discussões envolvendo o sistema tributário brasileiro na Constituinte, a partir da proposta apresentada por grupo de pesquisadores do IPEA, subsidiando os trabalhos da subcomissão temática, servindo de base para o sistema que seria erigido posteriormente. Esta

proposta de sistema tributário apresentada por pesquisadores do IPEA destaca que não foi por falta de uma proposta tecnicamente consistente que o sistema tributário brasileiro não se tornou mais progressivo (FANDIÑO; KERSTENETZKY, 2019). Em outras palavras, existiam alternativas progressivas à mesa quando da ANC.

Esta proposta foi apresentada logo na primeira sessão da subcomissão temática. Seu diagnóstico era de que uma reforma abrangente do sistema se fazia necessária, pois a transformação da economia e o desvirtuamento do sistema tributário até o momento, em função dos diversos benefícios fiscais, teria tornado o sistema inadequado à etapa de desenvolvimento em que o país se encontrava, sendo incapaz de coletar as receitas necessárias para viabilizar todas as atividades estatais (REZENDE et al., 1987). Por isso, o objetivo deveria ser elevar a capacidade arrecadatória do sistema, sobretudo expandindo as bases tributárias dos tributos existentes. Afinal, a fragmentação de mesmas bases em tributos diferentes reduzia o montante arrecadado. Em outras palavras, era preciso racionalizar o sistema, unificando bases tributárias, o que contribuiria para o aumento da arrecadação de maneira significativa, e aumentar a progressividade do sistema.

Dentre a tributação de mercadorias e serviços, a ideia era unificar tributos. Algo que foi efetivamente executado, já que como foi visto, as bases tributárias dos estados aumentaram consideravelmente. Este aumento foi resultado da incorporação de todos os impostos únicos da União ao ICM dos estados, criando o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)¹⁴. Por sua vez, caso tivessem suas bases expandidas, a tributação da renda e do patrimônio poderia contribuir tanto para o aumento da arrecadação, como para a progressividade do sistema, corrigindo uma distorção típica da maneira com que tributos são coletados no Brasil.

Tratando-se da tributação sobre a renda, na proposta do grupo de trabalho do IPEA, a base tributária deste imposto poderia ser expandida por meio da equiparação dos rendimentos de capital e de trabalho, também levando os primeiros à tabela progressiva do imposto de renda. A mudança era importante, pois rendimentos de capital eram, em sua grande parte, isentos quando da declaração retificadora, além de poderem ser agraciados com benefícios que zeravam o valor a ser pago de imposto, caso revertissem o imposto devido em atividades específicas (OLIVEIRA, 2010). Ademais, o regime militar instituiu uma série de mudanças que reduziram progressivamente quanto os rendimentos de capital eram retidos na fonte, isto é, no ato que registrava-se algum ganho

¹⁴ A principal diferença entre aquilo que foi promulgado na Constituição e o proposto pelo grupo do IPEA na tributação de mercadorias e serviços reside no IPI. Na proposta, o IPI teria se mantido como imposto federal incidente sobre produtos supérfluos, como tabaco e bebidas alcoólicas, tendo boa parte de sua base incorporada ao ICMS. Porém, por pressão dos parlamentares das regiões mais pobres, o IPI se manteve muito semelhante àquilo que era durante a ditadura. Afinal, caso esta base fosse reduzida, também seria o repasse por meio dos fundos de participação, parcialmente financiados pelo IPI.

de capital. Como se pode ver na tabela 5, para aqueles anos que existem dados disponíveis, se em 1960 o pagamento feito na fonte para aumentos de capital correspondia a 25,6% de tudo que era arrecadado por meio de tributação exclusiva, em 1974, não existia mais quantias sendo coletadas na fonte decorrentes de ganhos de capital.

Tabela 5 – Participação de Espécies de Rendimento Retidos na Fonte, 1960-1974, %

Ano	Espécie de Rendimento					
	Trabalho	Residentes no Exterior	Aumentos de Capital	Serviços Prestados	Ações ao Portador	Outros
1960	7,2	31,1	25,6	4,1	11,4	20,6
1961	6,7	32,4	24,3	4,2	10,9	21,5
1962	4,0	35,1	24,2	4,4	9,3	23,0
1963	5,0	25,8	27,9	3,5	6,0	31,8
1964	11,2	26,9	28,3	3,0	3,1	27,5
1965	21,5	19,2	33,3	4,4	2,4	19,2
1966	25,4	19,3	23,6	6,1	2,3	23,3
1967	30,0	29,0	15,0	7,2	2,4	16,4
1968	28,0	26,9	12,2	8,4	3,8	20,7
1969	25,9	18,8	3,6	19,5	5,8	26,4
1970	28,1	19,2	0,6	22,8	4,4	24,9
1971	31,1	22,5	0,2	10,3	2,8	33,1
1972	31,7	23,0	0,1	9,6	3,4	32,2
1973	32,8	24,4	0,0	9,4	3,3	30,1
1974	35,3	22,7	0,0	9,0	2,5	30,5

Fonte: (OLIVEIRA, 2010, p. 130).

A situação, marcada por benefícios a rendimentos de capital quando da tributação exclusiva e pela não inclusão de rendimentos de capital, em sua totalidade, na tabela progressiva do imposto de renda, era contrastante com o avanço que se teve na tributação sobre rendimentos de trabalho. Em 1960, 7,2% do arrecadado na fonte com o IR advinha de rendimentos de trabalho, quociente que sobe para 35,3% quatorze anos depois. O tratamento dado aos rendimentos de capital não só prejudicava a capacidade arrecadatória do IR, como aumentava consideravelmente a regressividade do sistema tributário. Afinal, como se sabe, rendimentos de capital são tipicamente concentrados no topo da distribuição de renda (PIKETTY, 2014). Por isso, a proposta do grupo do IPEA propunha a expansão da base tributável de renda, por meio da incorporação de todos rendimentos de capital sob o escopo daquilo que seria tributável, significativamente aumentando a progressividade do sistema.

Entretanto, em nenhum momento, em substantivo algum, este componente da proposta do grupo técnico do IPEA foi incorporado. Desde o primeiro substitutivo apresentado na subcomissão temática de tributos pelo relator Fernando Bezerra Coelho (PMDB-PE), a questão da progressividade na tributação da renda sequer era incluída nos projetos. A justificativa para a ausência era sempre

a mesma: a impossibilidade de se tratar tal assunto em legislação constitucional. Em seu relatório, Coelho afirma:

Impõe-se, por oportuno, fazer algumas colocações sobre a necessidade de progressividade do Sistema Tributário brasileiro. De princípio, cumpre assinalar que o Anteprojeto contém os pré-requisitos necessários para que isso efetivamente ocorra. Cabe à legislação ordinária, em obediência a diretrizes do Sistema Tributário proposto, promover sua implementação, mediante o estabelecimento de alíquotas progressivas e seletivas, bem como a redução das isenções a casos imprescindíveis. [...] Por isso, é imperioso que sejam assegurados ao Congresso Nacional, na elaboração do orçamento anual e na fiscalização de sua execução, mecanismos capazes de forçar o *gasto público progressivo*, beneficiando as classes mais pobres da comunidade brasileira (COELHO, 1987, p. 9-10, ênfase do autor).

Isso significa que o detentor do poder de agenda, o qual estaria no espectro mais conservador do PMDB, em nenhum momento pautou a progressividade na tributação sobre a renda, além de argumentar que a redistribuição deveria ocorrer por meio do gasto público, separadamente. Ao mesmo tempo, a maioria conservadora corroborava os argumentos de que “detalhes” da tributação deveriam ser tratados em legislação infraconstitucional. Quando da Comissão de Sistematização, a única votação nominal referente ao imposto de renda registrada era fruto de um destaque apresentado por Gastone Righi (PTB-SP). Entretanto, ao invés de aumentar a base tributável da renda, a proposta equiparava rendimentos de capital e de trabalho reduzindo a tributação sobre os rendimentos de trabalho, expandindo a isenção para todos aqueles que auferiam até dez salários mínimos.

Para efeitos de inferência quanto aos efeitos redistributivos da proposta, para o ano-calendário de 2019, foram isentos todos aqueles que auferiram até R\$ 1.903,98. Sendo o salário mínimo naquele ano igual a R\$ 998, foram isentos aqueles que auferiam mensalmente até 1,9 salário mínimo. De modo que, com este piso, aproximadamente 15% da população declara ao IRPF (MEDEIROS; SOUZA; CASTRO, 2015).

Caso a proposta de Righi fosse aprovada, hoje seriam isentos do IRPF todos aqueles que auferissem até R\$ 10.000, aproximadamente. Em outras palavras, sob a lógica de seu proponente, diferentemente dos rendimentos de capital que deveriam ser tratados em legislação infraconstitucional, era plausível propor na Constituição um benefício concentrado no topo da distribuição de renda brasileira, ainda que naqueles rendimentos oriundos do trabalho. Por um lado, enquanto parâmetros claros de tributação progressiva sequer foram incluídos nos substitutivos, sempre a rechaçando sob argumento de que mudanças do tipo devem ser estabelecidas em legislação ordinária, por outro, chegou-se mais próximo à criação de um benefício particularista e regressivo, privilegiando o topo da distribuição de renda.

Executando regressões logísticas, que controlam pelo efeito que a ideologia e a região do constituinte tiveram sobre a probabilidade de se votar favoravelmente a esta mudança, observa-se que a direita está estatisticamente associada a uma posição favorável à mudança em todas as regiões do país, mudança esta regressiva. Conforme a figura 10, constituintes de direita têm uma probabilidade de, no mínimo, 52% de votar pela isenção para aqueles que auferem até dez salários mínimos. De modo que se a região influíu no comportamento parlamentar para definir áreas de tributação exclusiva e os parâmetros do sistema de transferências fiscais, esta clivagem não foi determinante para o comportamento relacionado a medidas que afetariam os efeitos redistributivos do sistema tributário. No caso, constituintes de direita estiveram associados a mudanças regressivas, conforme argumentou-se que partidos com essa orientação se inseririam em coalizões anti-progressividade.

Figura 10 – Probabilidade Estimada para Aprovação da Isenção para 10 SMs

Fonte: Elaboração do autor.

Neste sentido, a mudança só não foi aprovada porque parlamentares de centro não aderiram massivamente à isenção. Afinal, a esquerda era pouco numerosa para vetar qualquer mudança regressiva ou aprovar outra progressiva. Como se vê na figura 11 e corroborando o que já é largamente conhecido na literatura, a esquerda ocupava aproximadamente 30% dos assentos na subcomissão de tributos, na comissão temática superior e na Comissão de Sistematização. Isso mesmo se dividirmos o PMDB em dois grupos diferentes, os chamados “autênticos” e os “moderados”.

Esta classificação se deu por meio de análise do Repertório Biográfico dos Constituintes, elaborado pelo DIAP (1987b). No caso, foram considerados autênticos todos aqueles peemedebistas que não fizeram parte em nenhum momento do ARENA ou do PDS e aqueles que faziam parte do PMDB até 1983, já que este marco é usado pela literatura como elemento que distingue membros históricos daqueles que aderiram ao partido à medida que o mesmo se constituía como alternativa crível ao partido da ditadura militar (MEDEIROS, 2013).

Figura 11 – Composição da Subcomissão Temática, da Comissão Temática e da Comissão de Sistematização, % de Assentos

Fonte: Elaboração do autor.

Por isso que, para Pilatti (2008), a estratégia da minoria seria formar coalizões *ad hoc* com dissidentes do bloco majoritário – centro e direita –, algo que obviamente variava em função dos incentivos que os membros deste bloco majoritário tinham em abandonar suas posições originais. Assim, se a proposta de expandir a renda tributável não prosperou, restava abordar outra proposta de cunho progressivo: o aumento da tributação sobre a propriedade.

Originalmente, também contido na proposta dos pesquisadores do IPEA, criava-se o Imposto sobre Patrimônio Líquido (IPL). Deve-se fazer aqui uma distinção entre os diversos tributos sobre patrimônio existentes no Brasil. Há o Imposto sobre Transmissão *Cause Mortis* e Doação (ITCMD), o qual é incidente no ato de recebimento de uma herança ou doação, de competência estadual. Ao mesmo tempo, também existe o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), sob a responsabilidade dos municípios. Existem também o IPTU (municipal), IPVA (estadual) e ITR

(federal) que incidem, respectivamente, sobre a propriedade territorial urbana, sobre veículos automotores terrestres e sobre território rural. Enquanto estes últimos são declarados anualmente, os dois primeiros, ITCMD e ITBI, são recolhidos unicamente no momento em que se registra o recebimento de herança ou de doação de patrimônio.

Assim, o IPL introduzia uma inovação no sistema brasileiro. Incidente sobre o patrimônio, descontadas as dívidas, o objetivo era tributar o “*estoque patrimonial possuído e desfrutado, mas não realizado, inalcançável pela tributação que incide apenas sobre os fluxos de renda ou sobre a propriedade imobiliária*” (REZENDE et al., 1987, p. 13, ênfase do autor). Em outras palavras, o mesmo incidia sobre tudo aquilo que fora estocado em riqueza pelo contribuinte, incluindo ativos financeiros, algo que não era incorporado à base dos demais impostos. Por fim, propunha-se que a estrutura de alíquotas fosse progressiva, variando entre 0,5% e 1,5%, além de prever a possibilidade de isentar deste imposto, por exemplo, as pequenas e médias poupanças, ou ainda criar um piso de isenção (GIFFONI; VILLELA, 1987).

Portanto, sua proposição era consideravelmente progressiva. Em sua forma original, o arrecadado com o IPL – estimado em 0,3% da arrecadação total de todos os entes federativos – seria incluído no cálculo de repasses que seriam feitos para os estados e municípios por meio dos fundos de participação, ou seja, também favorecia as finanças subnacionais, ainda que ligeiramente. Produzia-se assim mais um incentivo para sua aprovação.

Contudo, desde o início, diversos argumentos eram mobilizados por grupos conservadores, sobretudo provenientes do PFL, para vetar a mudança proposta. Mussa Demes (PFL-PI), primeiro vice-presidente da subcomissão temática adotou uma posição consideravelmente contrária ao imposto.

A segunda [indagação], ainda, é sobre o problema do imposto do patrimônio líquido. [...] Esse tributo pode vir a se constituir numa bitributação, [...], se a sua proposição mantém a cobrança do IPTU, do ITR, do IPVA e do ITBI, este tributo, que incide especificamente sobre a detenção do patrimônio, já está cobrado por outros entes tributários – no caso, o Estado ou o município. [...] Ainda sobre a questão do imposto sobre o patrimônio líquido, teríamos também que ver – e fiz uma simulação sobre isso – que ele poderia se constituir num tributo profundamente injusto e iníquo. Vou explicar por quê. Admitamos que o patrimônio de alguém se constitua *exclusivamente de vinte imóveis residenciais* que valham cada um, cerca de dois milhões e meio de cruzados. [...] Teríamos, portanto, no tocante a cada imóvel, algo em torno de cento de vinte mil cruzados por ano; e, ao cabo de onze meses, uma renda anual de dois milhões e quatrocentos mil cruzados. Pela posse desses bens, pelo aluguel que ele recebe, já teria a pagar de imposto, na tabela progressiva, algo em torno de oitocentos a novecentos mil cruzados. Na faixa de 50% menos a parcela a deduzir, seria algo em torno de oitocentos a novecentos mil cruzados. A proposta de sua equipe é no sentido de que o patrimônio líquido seja tributado pela alíquota de 1,5%. Essa percentagem sobre 50 milhões representaria mais um acréscimo de 750 mil cruzados de renda desse contribuinte, o que praticamente

dobraria o seu Imposto de Renda. Teríamos então, ao invés de 900 mil cruzados já pagos a título de Imposto de Renda, mais 750 mil, o que daria Cz\$ 1.650.000,00, para um rendimento total, desse contribuinte, de Cz\$ 2.400.000,00 (SENADO, 1987d, p. 26-7, ênfase do autor).

Ou seja, o parlamentar acaba por defender a posição de que se pagaria muito imposto nos casos daqueles contribuintes que têm vinte (20) imóveis residenciais, alegadamente um contribuinte que não estava situado no topo da distribuição de renda, sendo uma cobrança “injusta e iníqua”. No decorrer dos trabalhos, mantendo sua oposição, o parlamentar resume sua lógica.

Esta [a instituição do IPL] é apenas uma forma, digamos assim, de penalizar os ricos. É a única razão que vejo para que se queira criar o imposto sobre o patrimônio da maneira como está sendo proposta a medida. Como acho que não devemos discriminar o pobre. Também não devemos discriminar o rico pelo fato de ser rico. Por isso, sou contra a criação desse tributo (SENADO, 1987d, p. 197).

Mais uma vez, em nenhum momento o relator da subcomissão, Fernando Bezerra Coelho (PMDB-PE), incluiu em seu substitutivo o IPL, embora a proposta fosse condizente com o intuito perseguido na tributação de mercadorias e serviços, de alargar a base tributável. Assim, ainda que este fosse o objetivo primordial da proposta, a ANC alargou apenas a base tributária notadamente regressiva, a de mercadorias e serviços, sem alargar a base da renda e da propriedade. Virgílio Guimarães (PT-MG), único membro da subcomissão de um partido de esquerda, além de Adhemar de Barros Filho (PDT-SP), apresentou destaque para criação do IPL, ainda que incluído no bojo de uma modificação abrangente do substitutivo do relator. Mesmo assim, o destaque foi rejeitado, sem registros de votação nominal.

Em conformidade com a atuação petista em outras arenas, o partido criticou duramente o substitutivo aprovado e encaminhado à comissão temática, posteriormente fez o mesmo quando de seu envio para a Sistematização, já que não houve grandes alterações em seu conteúdo. Reapresentando seu destaque, mais uma vez rejeitado, Virgílio Guimarães (PT-MG) resume sua posição e a de seu partido, destacando como apenas a dimensão arrecadatório-regional foi resolvida.

O conjunto das emendas que reapresentamos agora, porque são exatamente as mesmas já apresentadas na Subcomissão, é pequeno. Elas visam a um único objetivo: fazer com que o Sistema Tributário seja menos regressivo e que pague imposto no Brasil quem usualmente não o paga. Portanto, são emendas que recaem fortemente sobre o capital, criando, por exemplo, o imposto sobre o Patrimônio Líquido [...]. Enfim, é um conjunto de emendas que visa a solucionar esse problema básico: um Sistema Tributário proposto, que enfrentou vários aspectos das distorções existentes, como os desequilíbrios entre as esferas de Governo. Isso foi enfrentado – os desequilíbrios regionais – mas não se enfrentou o outro lado da preocupação da reforma fiscal, ou seja, a justiça fiscal, a redistribuição de renda. As emendas que apresentamos são extremamente simples e duras também neste aspecto, porque definidas e contundentes, mas viriam solucionar os problemas e abririam um caminho novo (SENADO, 1987c, p. 139).

Durante os debates na Comissão de Sistematização, o IPL volta à tona. Neste fórum, grupos conservadores passam a lançar mão de um novo argumento, no qual o imposto proposto não seria pago por ricos, mas recairia sobre a classe média, algo explicado por João Agripino (PMDB-PB).

Ninguém venha me dizer que o imposto sobre o patrimônio líquido resolve o problema, porque sabemos que, no final das contas, quem paga este patrimônio líquido é a classe média. O rico, na hora que faz sua declaração de imposto de renda, não tem bens, mas dívidas. O patrimônio líquido é calculado, precisamente, pela diferença entre os bens e as dívidas. Quem tem patrimônio líquido é a classe média, possuindo uma casa, um automóvel e alguns bens indispensáveis à sua vida, sem dívidas. A classe média brasileira não é endividada. Quando chegar ao final da declaração, encontrará um resultado positivo, tendo que pagar imposto de renda com esta farsa que está no projeto, de se instituir o imposto sobre o patrimônio líquido. O imposto deveria incidir sobre as grandes riquezas, sobre os iates que estão ancorados na baía de Guanabara¹⁵, mas que estão no nome das empresas dos seus titulares (SENADO, 1987a, p. 619).

Mais uma vez a oposição de esquerda apresenta destaque, assinado por Lula (PT-SP) e Plínio de Arruda Sampaio (PT-SP), propondo a criação do IPL como oportunidade para que grupos conservadores, os quais supostamente condenam a desigualdade no Brasil, façam algo efetivo para mitigá-la. Entretanto, o destaque é rejeitado por um voto de diferença, exigindo que a oposição mude de estratégia, caso propusesse um novo tributo incidente, anualmente, sobre o estoque de riqueza. Buscando afastar críticas de que o imposto recairia sobre a classe média, em alusão inclusive à fala de João Agripino (PMDB-PB), propõe-se um imposto sobre grandes fortunas, com destaque de autoria de Antônio Mariz (PMDB-PB).

Ao definirmos o imposto sobre grandes fortunas, estabelecemos instantaneamente um patamar conceitual que distingue perfeitamente os grandes patrimônios líquidos dos pequenos patrimônios líquidos. Essa diferença me parece essencial, exatamente porque evita, de antemão, que esse imposto incida sobre a classe média ou sobre os trabalhadores, para que não se verificasse uma distorção semelhante à que ocorreu com o Imposto de Renda, por exemplo, que hoje constitui mais de 50%, para ser exato, 56% das receitas públicas neste País, das receitas públicas federais. No entanto, estudos recentes, estatísticos e econômicos revelam que deste montante do Imposto de Renda, a maior parte é originária dos assalariados e dos trabalhadores autônomos pelas isenções abusivas que se concedem aos ganhos de capital. Ao definirmos, portanto, esse imposto como sobre as grandes fortunas, estamos criando um instrumento de política econômica de que se ressenite o sistema tributário brasileiro (SENADO, 1987b, p. 105).

Mesmo sob críticas de João Menezes (PFL-PA), de que a ANC estaria querendo “acabar com quem tem dinheiro” (SENADO, 1987b, p. 106), de Francisco Dornelles (PFL-RJ), afirmando que o imposto seria desnecessário, e de Fernando Bezerra Coelho (PMDB-PE), o qual defende

¹⁵ Anos mais tarde, em 2003, Rodrigo Maia (PFL-RJ) argumentará que a inclusão de veículos aquáticos e aéreos na base do IPVA, proposta progressiva e contida na PEC 41/2003, contribuiria para a falência de empresas do setor da aviação civil, ilustrando como a tributação sobre a pessoa física seria inviável ou injusta, enquanto sobre a pessoa jurídica seria asfixiante para a atividade econômica.

que o imposto consistiria em bitributação, o destaque é aprovado. No caso, determina-se que a União tem competência para instituir um imposto sobre grandes fortunas, a ser definido em lei complementar, algo que nunca foi feito, ao menos até 2020. Sendo o único exemplo de tributo previsto na Constituição que não é recolhido. Nas oportunidades que um projeto de lei complementar na área era introduzido, o mesmo era rejeitado sob argumentos de que é complexa a definição do que são “grandes fortunas” (CARVALHO; PASSOS, 2017).

Em ambas as votações nominais, como se pode ver na figura 12, a direita agiu como ator de veto, ao rejeitar em massa o IPL e o IGF, de modo que seu comportamento é estatisticamente dissonante da esquerda, por exemplo, e do centro, quando da votação do IGF. Na verdade, mais uma vez sob a perspectiva redistributiva, a clivagem regional não influenciou no posicionamento dos parlamentares. A esquerda votou sistematicamente favorável a ambos os impostos, o inverso do que se observou à direita, que vetou mudanças progressivas. Portanto, grupos progressistas não conseguiram formar uma coalizão *ad hoc* com dissidências de grupos conservadores na seara tributária, como o fez em relação aos gastos públicos (PILATTI, 2008).

Figura 12 – Probabilidade Estimada para Aprovação do IPL e do IGF

Fonte: Elaboração do autor.

4.4 Conclusões

Sendo uma conjuntura crítica, a ANC era uma oportunidade para reformar o sistema tributário, tornando-o mais progressivo. Foi nesta mesma arena, por exemplo, que se constitucionalizou um serviço universal de saúde e uma pensão não-contributiva, indexada ao salário mínimo. Contudo, em conformidade com o argumento apresentado nesta tese, foram três as razões pelas quais o sistema tributário brasileiro se manteve regressivo.

Em primeiro lugar, o regimento interno da Constituinte, dividindo os trabalhos em ramos temáticos, prejudicou as chances de um sistema progressivo, pois inviabilizava-se a redistribuição de seus custos e benefícios por meio da vinculação de suas receitas a benefícios populares. Com os atributos da política tributária, em função de seus custos concentrados e benefícios intangíveis, esta redistribuição de custos e benefícios se torna relevante para aumentar as chances de se viabilizar politicamente mudanças progressivas. Entretanto, com a separação dos trabalhos constituintes, tornando a subcomissão de tributos um fórum para apenas se discutir os parâmetros de funcionamento da coleta de receitas e do sistema de transferências fiscais, inviabilizou-se o emprego de estratégias que vinculassem a tributação progressiva a outros benefícios, erodindo as bases para se construir um sistema tributário progressivo.

Com isso, a clivagem arrecadatório-regional foi predominante no debate, em detrimento da redistributiva, em segundo lugar. A arrecadação se tornou o principal problema a ser resolvido pelo sistema tributário. Os constituintes foram orientados para o aumento das áreas de tributação exclusiva – nos casos das regiões Sul e Sudeste – e para o aumento das transferências federais aos governos subnacionais – conforme interesses das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Como a dimensão regional não foi considerada pela liderança peemedebista, Mário Covas (PMDB-SP), quando da escolha dos relatores deste ramo da ANC, violou-se acordo firmado entre PMDB e PFL, escolhendo um relator de Pernambuco, supostamente mais conservador do que as outras escolhas feitas por Covas, admitindo-se que os relatores escolhidos por meio de acordos eram, efetivamente, mais progressistas (GOMES, 2006). Em outras palavras, a questão regional dominou os debates, além de ter produzido um agravante para as chances de progressividade do sistema, ao apontar um relator fora do espectro progressista do PMDB, o qual teria poder de agenda.

Em terceiro lugar, contribuiu para este resultado a minoria progressista ou de esquerda na ANC. Obstáculo transposto nas demais áreas da Constituinte, a natureza da política tributária tornava mais saliente a clivagem ideológica nas votações e nos temas com claros efeitos redistributivos.

Enquanto em outras áreas essa minoria não foi determinante para baixa redistribuição, já que partidos de todos os espectros convergiam para posições redistributivas, como quando da elaboração do SUS, aqui, a esquerda não era numerosa para efetivamente aprovar mudanças progressivas, por mais que tenha buscado produzi-las.

Como as especificidades da política tributária tornam-a eleitoralmente menos saliente¹⁶, grupos conservadores se viram livres para vetar instrumentos progressivos, como fizeram indiretamente quando da equiparação de rendimentos de capital aos rendimentos de trabalho, e explicitamente no veto ao IPL e ao IGF. Estes dois pontos – a minoria progressista e o veto conservador – operaram em absoluto contraste em relação aos outros ramos temáticos da ANC.

Afinal, enquanto partidos de qualquer matiz ideológico indexavam pensões não-contributivas ao salário mínimo, defendia-se na subcomissão de tributos que não era possível “discriminar o rico pelo fato de ser rico” (SENADO, 1987d, p. 197). Portanto, como conjuntura crítica, a Constituinte não conseguiu produzir uma reforma tributária progressiva, transformando estruturalmente apenas a distribuição do bolo arrecadatário, em termos brutos e líquidos, entre os entes federativos. Se isso foi alterado paulatinamente pela atuação do Executivo nas décadas seguintes, como se viu no capítulo anterior, o mesmo não pode ser dito quanto à dimensão redistributiva do sistema, como se verá no capítulo seguinte.

De todo modo, em nenhum momento a esquerda foi maioria nas arenas da ANC, tampouco o país enfrentou uma ameaça interna ou externa, afastando abrangentes e progressivas reformas tributárias. Ao mesmo tempo, membros da coalizão pró-progressividade não se viam fortalecidos na agenda tributária, tampouco membros da coalizão anti-progressividade se viram acuados em suas decisões na subcomissão temática, rechaçando mudanças progressivas incrementais. Conforme o modelo proposto então, as condições políticas para reformas tributárias progressivas, abrangentes ou incrementais, jamais estiveram presentes na ANC; o problema arrecadatário era o principal a ser resolvido, não o redistributivo; enquanto o regimento interno original inviabilizava o emprego de estratégias que poderiam redistribuir os custos e benefícios de mudanças progressivas, afetando as condições políticas para aprovação de mudanças progressivas. O Brasil voltava à democracia instituindo gastos redistributivos que iriam contribuir para a redução da desigualdade nas décadas seguintes, mas seus tributos não teriam o mesmo efeito.

¹⁶ Indicativo deste cenário é que o DIAP elaborou documentos que avaliavam, com notas de 0 a 10, os constituintes que teriam defendido os trabalhadores na ANC em votações nominais importantes. Nenhuma das votações incluídas na avaliação dos constituintes se situava na tributação (DIAP, 1987a).

5 Produção Parlamentar na Tributação Pós-1988: redistribuição em segundo plano e improvável

5.1 Introdução

Uma vez promulgada a CF/88, parlamentares poderiam reformar a regressividade do sistema tributário brasileiro. Este seria um movimento semelhante àquele observado na política redistributiva dos gastos, já que representantes se engajaram e contribuíram para a instituição, ampliação e aprimoramento destas políticas, as quais levaram à redução de índices de desigualdade e pobreza. Entretanto, como se viu, o sistema tributário brasileiro se manteve regressivo. O objetivo deste capítulo é investigar qual foi a produção parlamentar na política tributária, sob a perspectiva redistributiva. Isto é, os parlamentares brasileiros se debruçaram sobre a política tributária, visando reverter seus efeitos redistributivos negativos, após a CF/88?

Esta pergunta é respondida por meio da construção de um banco de dados de proposições legislativas em política tributária, permitindo-nos empregar um algoritmo supervisionado que classifica os projetos em termos de progressividade, a partir de critérios e de uma análise manual e aleatória realizada pelo autor. Por meio deste método, foi possível identificar quão raras foram as iniciativas que levariam à redução da regressividade do sistema, corroborando o esquema teórico proposto nesta tese.

Parte-se do pressuposto de que a produção legislativa de parlamentares reflete estratégias de reivindicação de crédito, tendo como objetivo último a reeleição. Conforme se argumentará, é esta estratégia que explica parcialmente o comportamento parlamentar na ampliação de gastos redistributivos, por exemplo. Contudo, se nosso argumento estiver correto, se observará o inverso, ou seja, a política tributária não será explorada em sua dimensão redistributiva, pois a mesma não é influenciada pela dinâmica eleitoral, mas sim pela formação de coalizões pró- ou anti-progressividade na arena parlamentar.

Após o emprego da metodologia proposta, é justamente isso que se encontra. Uma minoria das proposições legislativas mapeadas efetivamente reduziria a regressividade do sistema. Por si só, o dado já é suficiente para indicar que os incentivos eleitorais não são suficientes para estimular parlamentares a reverter a regressividade do sistema. Afinal, com custos concentrados, benefícios difusos e intangíveis, como o argumento preconiza, é a formação de coalizões que influencia a disputa política em torno da política tributária.

Ademais, o grupo que mais se engaja nessa agenda é a esquerda oposicionista. Embora este grupo o faça de maneira mais frequente em termos relativos, apenas 10% de suas proposições

foram classificadas como progressivas. Indica-se não só o baixo engajamento nesta agenda, como demonstra-se quão desfavoráveis são as chances políticas de que mudanças progressivas ocorram. Afinal, o grupo que mais se engaja na tributação progressiva está alijado de posições de poder e é francamente minoritário, fazendo com que sequer mudanças progressivas incrementais tenham chances de prosperar. A próxima seção explora a produção legislativa como estratégia de reivindicação de crédito para fins eleitorais, assim como a mesma se relaciona com nosso argumento. Em seguida, detalhamos a metodologia, seja os procedimentos para construção do banco, edição dos documentos, algoritmo utilizado ou validação posterior. Enfim, os resultados são apresentados. O capítulo se encerra com suas conclusões.

5.2 *Produção Legislativa e Sinalização Eleitoral*

O objetivo deste capítulo é mobilizar o esquema teórico proposto na seção referente à formação de agenda e de alternativas na política tributária, explicando assim a manutenção da regressividade do sistema tributário brasileiro, desde sua concepção na ANC de 1987-88. Em outras palavras, busca-se justificar a estabilidade de seus efeitos regressivos, os quais contribuem para o aumento da desigualdade no Brasil. Segundo o argumento proposto, a tributação terá uma dinâmica política dominada pela formação de coalizões pró- ou anti-progressividade na arena parlamentar, muito em função do problema precípua para o qual a política tributária é usualmente mobilizada – arrecadação – e de suas características – custos concentrados, com benefícios difusos e intangíveis. Assim, a configuração dos interesses organizados torna a tributação progressiva mais ou menos propensa a ocorrer (ver esquematização em Tabela 4).

Isso significa que há uma divergência em relação às políticas redistributivas dos gastos, as quais são dominadas pela disputa eleitoral. Afinal, existem incentivos eleitorais para que o sistema político institua e amplie essas políticas. Considerando o problema sobre o qual os gastos se debruçam, bem como seus benefícios difusos e tangíveis, com custos difusos, a dinâmica eleitoral se torna proeminente para compreender sua alteração, diferentemente da forma como se organizam os interesses organizados na arena parlamentar na política tributária.

É de se esperar, portanto, que os incentivos e as dinâmicas diferentes se reflitam na atividade parlamentar. Por isso, analisa-se um indicador dessa atuação, a apresentação de proposições legislativas. Como se argumentará, essa atividade reflete a preocupação de parlamentares em estabelecer uma conexão com o eleitorado, maximizando as chances de consecução de seu principal objetivo: a reeleição. A apresentação de proposições legislativas, como projetos de lei, serve de sinalização

eleitoral para que os parlamentares reivindiquem crédito por políticas que, teoricamente, seriam recompensadas pelo eleitorado. Em função do esquema teórico proposto, se nosso argumento estiver correto, proposições legislativas que visem aumentar a progressividade do sistema tributário serão raras, pois não haverá incentivos eleitorais para a mobilização desta política, sob essa perspectiva. O inverso do que se observou entre as políticas redistributivas que envolviam o gasto de recursos públicos. Em outras palavras, as proposições visarão modificar a política tributária de diversos modos, mas não alterar seu efeito redistributivo negativo, já que parlamentares não esperam ser recompensados eleitoralmente pela apresentação de propostas progressivas, coadunando o modelo proposto.

Uma consideração deve ser feita antes de se continuar com a análise. Haveria uma contradição aparente entre o foco de nosso argumento em formação de coalizões e a análise do comportamento individual de parlamentares neste capítulo. Argumenta-se, contudo, que a análise se dá à luz do esquema analítico proposto, debruçando-se sobre qual será o comportamento dos membros das coalizões descritas no capítulo teórico. No limite, ao focar na arena parlamentar, a unidade básica de análise é o representante, pois é este quem detém a iniciativa para modificar a política tributária. Como se verá, os resultados indicam que, em primeiro lugar, o esquema teórico está correto ao supor que os incentivos eleitorais são inócuos na política tributária. Em segundo lugar, demonstra-se como a hipótese quanto à composição das coalizões também está correta, ou seja, partidos de centro e direita se comportam como membros de coalizões anti-progressividade, a despeito de analisar seu comportamento a partir da atuação de seus representantes.

A premissa crucial aqui é que a atividade parlamentar é pautada pelo objetivo de parlamentares se reelegerem, embora os mesmos também possam estar interessados em outros objetivos, como aumentar sua influência no processo decisório e/ou formular políticas públicas. De todo modo, parlamentares devem se engajar em diversas atividades que maximizem as chances de que esse objetivo seja atingido, por meio da valorização de sua imagem perante o eleitorado (MAYHEW, 2008; GRIMMER, 2013).

O fomento desta imagem se dá por meio de três conjuntos de atividades, segundo Mayhew (2008), a saber, i) propaganda (*advertising*), ii) reivindicação de crédito (*credit claiming*) e iii) tomadas de posição (*position taking*). A primeira se refere genericamente à disseminação da imagem do parlamentar de uma maneira favorável, enquanto a tomada de decisão se volta a um anúncio público que seria de interesse do eleitorado. Grosso modo, o parlamentar valorizaria sua imagem, retoricamente, associando-se a uma posição celebrada por seu eleitorado. Contudo, a reivindicação de crédito requer maior detalhamento.

A reivindicação de crédito ocorre quando o parlamentar age para criar a crença de que é responsável por determinado resultado de ação governamental. O pressuposto desta atuação é de que caso o mesmo seja visto pelo eleitorado como responsável por algo de valor, as chances de preservação do seu posto são aumentadas. Possivelmente, neste ponto reside a importância da discussão feita acerca das características próprias à política tributária progressiva, subsidiando nossa hipótese. As chances de um parlamentar ser recompensado pela instituição de uma política tributária progressiva são pequenas, uma vez que a conexão entre a medida e retornos palpáveis ao eleitorado é complexa, ao passo que os custos que se impõem sobre os perdedores dessa política são evidentes. Na verdade, como o próprio autor destaca, a atuação parlamentar se dará na concessão de benefícios particularistas na seara tributária. Afinal, como estes delimitam muito claramente os ganhadores desses benefícios, facilita-se a reivindicação de crédito por parte do parlamentar. Explicitamente reconhecendo gastos tributários como benefícios particularistas, o autor aponta as razões pelas quais esses benefícios são visados por parlamentares.

Benefícios particularistas governamentais [...] têm duas propriedades: (1) cada benefício é concedido para um indivíduo, grupo ou região geográfica específicos; o beneficiário apresenta uma escala que permite que um único parlamentar seja reconhecido (por atores políticos relevantes e outros parlamentares) como o responsável pelo benefício (sendo outros parlamentares percebidos como indiferentes ou hostis). (2) Cada benefício é concedido, aparentemente, de uma maneira *ad hoc* (diferentemente, por exemplo, de transferências governamentais), com um parlamentar, aparentemente, tendo contribuído para sua alocação¹⁷ (MAYHEW, 2008, p. 33).

Como novos benefícios requerem novas legislações, a apresentação de proposições legislativas permite, portanto, investigar que tipo de alteração é visada por parlamentares, como parte de sua estratégia de reivindicação de crédito. A tributação pode ser instrumentalizada para conceber novos benefícios (particularistas ou não). Alternativamente, novas proposições podem buscar reverter a regressividade do sistema do sistema tributário. O objetivo aqui é analisar o que a maioria das proposições legislativas relativas à política tributária almejam fazer. Nossa hipótese, à luz do argumento teórico mobilizado, é que as proposições não vão buscar reformar os efeitos regressivos do sistema tributário, pois os incentivos eleitorais para isso são ineficazes. De modo que, se estivermos corretos, a política tributária apresentará um padrão distinto daquele observado na política do salário mínimo, por exemplo.

¹⁷ Particularized governmental benefits, as the term will be used here, have two properties: (1) Each benefit is given out to a specific individual, group, or geographical constituency, the recipient unit being of a scale that allows a single congressman to be recognized (by relevant political actors and other congressmen) as the claimant for the benefit (other congressmen being perceived as indifferent or hostile). (2) Each benefit is given out in apparently *ad hoc* fashion (unlike, say, social security checks) with a congressman apparently having a hand in the allocation (MAYHEW, 2008, p. 33).

O trabalho de Flores (2017) mostra como entre 1995 e 2016, dentre todos os projetos de lei apresentados por parlamentares que objetivavam alterar o salário mínimo, apenas um quinto deles não previa reajustes mais generosos do que aqueles apresentados pelo Executivo. Isto é, nesse período, o Executivo apresentava uma proposição que reajustava o salário mínimo e, posteriormente, dentre todas as propostas do Legislativo de modificação do salário mínimo, 80% visavam aumentar o reajuste originalmente proposto, independentemente da orientação ideológica do partido. Pode-se compreender esse comportamento justamente como uma estratégia de reivindicação de crédito. Afinal, devida à extensão de beneficiários no mercado formal de trabalho ou do BPC, cujo valor é indexado ao salário mínimo, sobretudo parlamentares da oposição poderiam argumentar que os mesmos buscaram aumentar o valor base do salário, algo que seria recompensado eleitoralmente.

Antes de avançar, é fundamental fazer duas ponderações. Em primeiro lugar, não se discute aqui a centralidade que partidos políticos assumem no processo decisório, embora o foco se dê na atuação de parlamentares. Analisa-se, assim, um componente, dentre outros, da atuação destes atores na busca pela reeleição. Em segundo lugar, tampouco se infere sobre a eficácia dessa estratégia perante o eleitorado. Afinal, o mesmo pode reagir com indiferença à atuação parlamentar, quando da apresentação de proposições legislativas. Mesmo assim, dado o volume de proposições, fica evidente como esta é uma estratégia recorrente por parte dos parlamentares.

Alguns estudos já foram feitos focando, especificamente, na produção legislativa de parlamentares. Grimmer (2013) avalia o que faz com que alguns parlamentares sejam mais recorrentes no uso da estratégia de reivindicação de crédito ou no uso de tomadas de posição na câmara baixa americana. Em resumo, representantes advindos de distritos eleitorais, cuja composição de partidários lhes é hostil, tendem a focar mais em reivindicação de crédito.

Considere-se, por exemplo, um representante do partido Democrata no estado do Texas, notoriamente reconhecido por ter uma composição favorável ao partido Republicano. Para evitar assuntos políticos candentes, o representante Democrata vai buscar reivindicar crédito por levar recursos a seu distrito ou estado, ao invés de se posicionar publicamente sobre um assunto delicado. Alternativamente, um representante republicano do mesmo estado vai recorrer à estratégia inversa, tomando posições que tendem a ser melhor recebidas pelos eleitores de seu distrito. Desse modo, argumenta o autor, a estratégia a que o representante recorre tem efeitos sobre a polarização política no debate público, já que haveria um incentivo para que os parlamentares mais moderados não se posicionem publicamente, sob pena de serem punidos eleitoralmente, enquanto parlamentares mais seguros em termos eleitorais em seus distritos se posicionem de maneira mais enfática perante o eleitorado.

No Brasil, alguns dos estudos que focaram na produção legislativa observaram que a agenda social era a mais explorada por parlamentares na apresentação de proposições. Amorim e Neto (2003) mostram justamente isso, ilustrando como as proposições nessa área não introduziam grandes alterações, mas também não se restringiam a áreas geográficas restritas. Estudo semelhante foi feito por Silva (2014a), ainda que no âmbito municipal. Entretanto, importa destacar como Mancuso e Moreira (2013) focaram, especificamente, na produção legislativa que produziu modificações no PIS, na Cofins e na CSLL.

Os autores ilustram como dentre todas as modificações efetivamente introduzidas nesses tributos entre 1989 e 2009, a grande maioria criava benefícios particularistas, em função de seus benefícios concentrados, os quais incentivam a mobilização política daqueles que seriam beneficiados, ao mesmo tempo em que seus custos são difusos, dificultando a oposição a medidas do tipo. Por isso, todas as modificações puderam ser divididas entre aquelas que concediam benefícios a empresas de segmentos específicos, exportadores, cooperativas, microempresas, empresas localizadas em regiões específicas, empresas que aderem a programas especiais do governo, empresas que oferecem benefícios a empregados, que doam para a cultura, que investem em ciência e tecnologia, inadimplentes ou com participação do poder público. Ainda que este não fosse o foco dos autores, nenhuma alteração efetivamente modificava algum aspecto redistributivo destes tributos, conferindo maior progressividade ao sistema como um todo.

Este trabalho avança nessa análise de três formas. Em primeiro lugar, engloba todos os tributos federais, não só PIS, Cofins e CSLL. Em segundo lugar, abrange um período de tempo maior, entre 1989 e 2020. Em terceiro lugar e de maneira mais relevante, analisa os efeitos redistributivos efetivamente pretendidos pelas mudanças propostas. Com isso, tem-se uma visão sistemática acerca de como o sistema tributário brasileiro foi visado por parlamentares, investigando se houve esforços para reverter sua regressividade. Tomando, então, estas proposições legislativas como uma forma de analisar a estratégia de parlamentares na busca pela reeleição, demonstraremos que proposições progressivas eram escassas. Ademais, os atores que mais frequentemente as propunham – a esquerda oposicionista – apresentam condições políticas desfavoráveis para o encaminhamento de suas propostas. Com isso, reforça-se o argumento proposto nesta tese, o qual explora como a política tributária progressiva é dominada pela formação de coalizões na arena parlamentar, focando em como incentivos eleitorais se mostram inócuos para reformar o efeito redistributivo do sistema tributário brasileiro.

5.3 Metodologia

O desenho de pesquisa para analisar proposições legislativas referentes à política tributária recorre a uma estratégia progressivamente mais utilizada na Ciência Política: o uso de algoritmos para leitura de grandes quantidades de documentos, o que pode ser chamado também de *text mining*. Entretanto, antes de detalhar os procedimentos adotados, deve-se explicitar como foram obtidas essas proposições legislativas.

Neste ponto, essa pesquisa se beneficiou do repositório de proposições legislativas do site da Câmara dos Deputados. Especificamente, buscamos por Propostas de Emendas à Constituição (PECs), projetos de lei complementar (PLPs), Medidas Provisórias (MPs) e projetos de leis (PLs) que tivessem em suas ementas, indexação ou inteiro teor o nome de um dos tributos de responsabilidade da União, em sua sigla ou por extenso. Por exemplo, buscou-se todos os tipos de proposição citados acima que tivessem, em sua ementa, a expressão “IRPF” ou “Imposto de Renda sobre Pessoa Física”. O mesmo procedimento se repetiu para “imposto de renda”, uma vez que seria possível que um parlamentar visasse modificá-lo, sem especificar a pessoa física ou a jurídica, IPI, CSLL, Cofins, IGF, ITR, IOF e PIS/PASEP. Como uma mesma proposição poderia modificar mais de um tributo federal, eliminou-se duplicidades, isto é, proposições que aparecessem mais de uma vez no banco construído.

Posteriormente, como foi possível, de maneira automatizada, capturar os links dos documentos originais das proposições, obteve-se o conteúdo propriamente dito de todas as proposições, ou seja, seus artigos e justificativa. Tal etapa era fundamental para que posteriormente analisássemos de maneira pormenorizada, o que as proposições propunham de fato. É digno de nota que a Câmara dos Deputados armazena todas as proposições em documentos próprios a partir de 2002. Antes deste ano, a maior parte dos links das proposições encaminha o usuário para a edição do Diário da Câmara dos Deputados, na qual a proposição legislativa foi publicada, o que inviabiliza a captura do documento em si da proposta. O problema foi contornado por meio da inserção da ementa propriamente dita, a qual foi obtida para todas as proposições, no campo que dispunha os dispositivos propostos em cada projeto. Tendo em mente que incorporaram-se à análise todas proposições apresentadas entre 01/01/1989 e 31/12/2020, dentre todas as 4.902 proposições legislativas do banco, 778 (15,8%) se enquadravam nessa situação.

Em outras palavras, usou-se de um mecanismo automatizado para se criar uma base de dados inédita, que compila todas as proposições legislativas referentes à política tributária, entre 1988

e 2020. Cada observação de nosso banco é uma proposição legislativa – PEC, PLP, MP ou PL – que modifica algum tributo federal, quando não mais de um, agregando o corpo da lei (artigos, parágrafos e alíneas), sua justificativa, bem como nome do proponente, seu partido político e estado de origem. Foram essas informações que, quando cruzadas com outros bancos, permitiu posicionar os representantes no eixo ideológico, além de determinar a relação que o mesmo estabelecia com o governo, sendo da base aliada ou da oposição.

Apenas a partir do momento que o banco estava pronto, passou-se à manipulação do conjunto de documentos, o *corpus*, seguindo as recomendações indicadas na literatura (IZUMI; MOREIRA, 2018). Essa edição se faz necessária por várias razões. Entre elas, destacam-se: a eliminação de palavras recorrentes na língua portuguesa, pois caso estas não sejam eliminadas, qualquer algoritmo empregado pode ter dificuldades em diferenciar os temas a que se referem os documentos. Além disso, também se buscou a *stemização* das palavras, isto é, a obtenção da raiz de cada um dos termos utilizados. Considerem-se os termos “individual”, “individualista” e “individualismo”. Sem a *stemização*, os três termos seriam identificados como termos distintos na análise, embora os mesmos remetam a significados parecidos. Com a *stemização*, todos eles são reduzidos a seus radicais “individ”, reduzindo o volume de informações que o algoritmo tem que processar, aumentando sua precisão. Nesse sentido, os seguintes procedimentos de edição foram implementados na análise, lembrando que as modificações foram feitas no corpo da lei, isto é, em seus artigos, parágrafos e alíneas:

1. Transformação de todas as letras e palavras para caixa baixa;
2. Remoção de pontuação, números, palavras recorrentes na língua portuguesa (*stopwords*) e de outras palavras frequentes no *corpus*, as quais prejudicavam a precisão do modelo;
3. *Stemização* das palavras restantes;
4. Eliminação de *stems* que apareciam menos do que cinco vezes em todo *corpus*;
5. Eliminação de *stems* que apareciam em mais de 90% dos documentos.

Uma vez que a preparação dos textos foi concluída, deve-se considerar qual é o algoritmo que será empregado para analisá-los. Nesse ponto, algumas considerações se fazem necessárias. Grosso modo, algoritmos comparam textos a partir da frequência relativa de palavras em cada um, partindo do pressuposto de que textos parecidos usam termos parecidos. Mesmo assim, parte-se do pressuposto de que qualquer modelo utilizado terá erros de classificação, pois embora esses métodos quantitativos ampliem a capacidade de análise, os mesmos não substituem a participação do pesquisador no processo. Assim, não existe um modelo infalível e inquestionável de análise de textos, sendo necessário, sempre, validar o que o modelo identificou, seja o algoritmo supervisionado

ou não-supervisionado. O primeiro tipo de algoritmo conta com algum subsídio do pesquisador, apontando de antemão documentos que são de seu interesse, enquanto o segundo classifica ou identifica textos sem qualquer participação do pesquisador, ainda que a validação manual não seja prescindida neste caso.

No caso desta pesquisa, existem dois problemas. Em primeiro lugar, se nossa hipótese estiver correta, proposições progressivas, as quais queremos identificar, são raras. Se assim o for, o modelo terá dificuldades de “aprender” a identificar quais são as proposições progressivas. Em segundo lugar, os projetos de lei podem ser progressivos por razões diferentes. Um pode sê-lo por regular o IGF, enquanto outro revoga a isenção de lucros e dividendos, mais uma vez prejudicando a capacidade do algoritmo em aprender a identificar documentos progressivos e regressivos.

Para mitigar esses problemas, duas estratégias foram mobilizadas. A primeira se refere à escolha de se empregar apenas algoritmos supervisionados, os quais contam com um banco de dados de treinamento. A lógica é de que com isso, se é capaz de mitigar as dificuldades de aprendizado que existem a partir da raridade de proposições progressivas. Este banco de dados de treinamento é montado a partir de uma amostra aleatória de proposições, que foram classificadas em termos de progressividade (sob critérios detalhados abaixo). No caso, foram selecionadas aleatoriamente 972 proposições que foram analisadas para identificar se as mesmas eram progressivas ou não. Esse banco de dados de treinamento informa ao algoritmo que tipo de proposição o mesmo deve identificar.

A segunda estratégia se voltou à identificação das razões pelas quais um projeto pode ser considerado progressivo. Assim, tendo em mente que esses critérios foram estipulados a partir dos fatores que identificamos no capítulo 3, como determinantes para a regressividade do sistema tributário, um projeto seria identificado como progressivo se:

1. Aumentasse a carga tributária sobre a renda:

- Como se aumentasse a alíquota do IRPF, por exemplo;
- Se aumentasse a base tributável de tributos incidentes sobre a renda;
- Se eliminasse deduções ou isenções
- Se focalizasse a cobrança do IRPF no topo da distribuição de renda OU

2. Aumentasse a cobrança sobre o patrimônio:

- Expandindo esta base;
- Aumentando alíquotas de tributos do tipo;
- Regulando o IGF OU

3. Aderisse ao princípio da seletividade na cobrança de tributos indiretos:

- Como a desoneração dos itens da cesta básica;
- Com o aumento da incidência sobre bens de externalidades negativas.

Depois da análise das 972 proposições aleatoriamente selecionadas, foi possível observar que todas se dividiam em mudanças claras. De modo que os projetos que eram progressivos visavam: 1) reajustar e atualizar a tabela progressiva do IRPF; 2) regular o IGF ou outro tributo incidente sobre grandes fortunas; 3) desonerar os itens da cesta básica; 4) revogar a isenção de lucros e dividendos; 5) conferir aumento de tributos incidentes sobre a renda (em geral majorando a alíquota da CSLL sobre o setor bancário) e 6) tributar produtos com externalidades negativas. Sobre este último ponto, considerou-se tal proposição progressiva, pois produtos do tipo são aqueles que causam danos à saúde individual e coletiva. Assim, muitos desses tributos são incidentes sobre bebidas alcoólicas, cigarros e bebidas açucaradas, aderindo ao princípio da seletividade.

Por fim, o reajuste e atualização da tabela progressiva do IRPF foi considerada progressiva, pois corrige quem de fato são os contribuintes que auferiram rendimentos suficientes para declararem ao IRPF e também focalizam quais são aqueles que devem, em termos reais, pagar a maior alíquota marginal de 27,5%. Como a desatualização da tabela serve ao aumento da arrecadação do imposto por parte do Executivo, uma vez que expande artificialmente a base de contribuintes que entram na base do imposto pela inflação ao longo do tempo, a mesma passa a tributar quem deveria ser legalmente isento. Portanto, a atualização confere, ligeiramente, maior progressividade ao sistema, ainda que reduza a arrecadação.

Já identificando quão raras são as proposições progressivas, considerando o preenchimento de qualquer um dos critérios estabelecidos, dentre 972 proposições, apenas 51 (5,24%) foram consideradas progressivas. Em outras palavras, apenas 51 reajustavam a tabela do IRPF, regulavam o IGF, aumentavam tributos diretos, revogavam a isenção de lucros e dividendos, desoneravam os itens da cesta básica ou aumentavam a tributação sobre produtos de externalidades negativas.

Com a definição dos critérios de análise manual, passou-se à escolha do algoritmo supervisionado a ser empregado. Dentre as opções, optou-se por apresentar os resultados do modelo *Wordscores* (LAVER; BENOIT; GARRY, 2003). Com o banco de treinamento informando o algoritmo, o mesmo identifica termos que são frequentes em proposições progressivas. Com isso, ele atribui uma pontuação a essas palavras, de modo que da maneira com que a codificação foi construída, maior a pontuação média atribuída a cada documento (média esta obtida a partir da pontuação de todas as palavras contidas no documento), maiores são as chances de que a proposição seja progressiva.

Optou-se por apresentar os resultados do Wordscore pelos resultados satisfatórios de validação que o mesmo apresentou, como se verá mais abaixo. Entretanto, também executamos outras estimativas com outros modelos, a saber, o Naive-Bayes, o SVM e o *Class Affinity Model*, os quais podem ser compartilhados se solicitados ao autor (MARON; KUHNS, 1960; SINDHWANI; KEERTHI, 2006; PERRY; BENOIT, 2017).

A partir do momento em que o modelo é concluído, o objetivo seguinte é validá-lo, isto é, avaliar quão preciso o mesmo foi na classificação de outras proposições, as quais não foram incluídas na análise manual inicial feita pelo pesquisador. Por isso, selecionaram-se 250 proposições aleatórias que seriam classificadas sob os mesmos critérios de progressividade e classificadas manualmente, para que fosse possível contrastar a classificação manual com as previsões do modelo. Para tanto, deve-se executar a chamada Tabela de Confusão, como descreve a tabela 6.

Tabela 6 – Tabela de Confusão

Esperado / Observado	Modelo	
Validação	Regressivo	Progressivo
Regressivo	VN	FP
Progressivo	FN	VP

Fonte: Elaboração do autor.

No caso, quando o modelo classifica como progressivas as proposições que o pesquisador manualmente as classificou do mesmo modo, tem-se os chamados Verdadeiros Positivos (VPs). Contrariamente, a convergência para com proposições regressivas leva aos Verdadeiros Negativos (VNs). Entretanto, quando o modelo classifica como progressivas aquelas proposições que manualmente foram tidas como regressivas, tem-se um Falso Positivo (FP), enquanto o inverso é considerado um Falso Negativo (FN). Como esses algoritmos não são infalíveis, deve-se analisar quão precisos eles são, a despeito dos erros. Quatro são as medidas que subsidiam a avaliação do algoritmo executado. A primeira delas é a acurácia, que captura quantas previsões corretas o modelo fez, sendo calculada por meio de $\frac{VP+VN}{VP+VN+FP+FN}$.

Por sua vez, a precisão, calculada por $\frac{VP}{VP+FP}$, permite avaliar quão satisfatório foi o modelo na identificação de proposições progressivas, isto é, quantas das proposições tidas como progressivas as eram efetivamente. Alternativamente, a sensibilidade estima qual foi a quantidade relativa de proposições progressivas que o algoritmo conseguiu identificar, sendo obtida por meio da seguinte equação $\frac{VP}{VP+FN}$. Por fim, o score F1, $2 \times \frac{Precisao \times Sensibilidade}{Precisao + Sensibilidade}$, é uma média harmônica entre os índices de precisão e sensibilidade. A cada rodada de validação que retornava resultados insatisfatórios no modelo, as proposições analisadas manualmente para validação eram também

utilizadas para informar novas estimativas do algoritmo. De modo que a triangulação entre análise manual, execução de algoritmo supervisionado e validação foi repetida até a obtenção de resultados satisfatórios na última rodada de validação.

Resta ainda detalhar como foram construídas duas variáveis que devem influenciar na apresentação de proposições legislativas e nos efeitos redistributivos pretendidos pelas mudanças, a saber: a relação com o governo e o posicionamento ideológico do partido do proponente. Os partidos que compunham a base aliada do governo entre 1989 e 2011 foram dados por Figueiredo, Canello e Vieira (2012), entre 2012 e 2014 por Luz (2017), enquanto entre 2015 e 2020, replicando os critérios destes dois estudos, consideramos como membros da coalizão governista aqueles partidos que dispunham de filiados seus em algum dos ministérios do Executivo.

Por fim, a ideologia dos partidos foi operacionalizada a partir de diversas fontes. Afinal, a quantidade elevada de partidos políticos que existiram e existem no Brasil desde 1989 faz com que nem um único estudo, até onde pudemos identificar, classificou todos os partidos políticos que existiram ao longo do período. Por isso, a maior parte da classificação ideológica de partidos políticos se dá por Power e Zucco (2009), a partir do *Brazilian Legislative Survey* que os mesmos aplicam junto a parlamentares brasileiros desde 1990. Caso algum partido político não aparecesse nas estimações dos autores, recorria-se a classificação de Coppedge (1997), quem entrevistou especialistas para posicionar as legendas brasileiras no espectro ideológico. Por fim, caso existissem partidos que não constassem em nenhuma dessas bases, sua classificação ideológica era obtida junto a Tarouco e Madeira (2013) ou Codato, Berlatto e Bolognesi (2018). Assim, foi possível classificar ideologicamente todos os partidos políticos que tiveram parlamentares apresentando propostas de modificação da política tributária. O objetivo passa a ser agora a investigação das proposições progressivas e dos fatores que estariam associados à introdução de projetos do tipo.

5.4 Resultados

O objetivo desta seção é apresentar as análises sobre as propostas de mudanças progressivas na política tributária. Investiga-se quais são os atores associados a elas e as mudanças efetivamente pretendidas. Os resultados, argumenta-se, corroboram o modelo teórico proposto no início desta tese. Em primeiro lugar, as mudanças progressivas são raríssimas. Por si só, este dado já subsidia nossa hipótese de que em função de suas características, os incentivos eleitorais não colaboram para modificar a regressividade do sistema como um todo. Em outras palavras, demonstra-se como, de

fato, não é a dinâmica eleitoral que seria capaz de imprimir outro sentido redistributivo ao sistema tributário, reforçando a importância da formação de coalizões.

Em segundo lugar, o ator que mais propõe mudanças progressivas na tributação é a esquerda oposicionista, o que significa que são os atores que teriam menos chances de êxito no encaminhamento de suas propostas que mais se mobilizam nesta agenda, em termos relativos. Dada a composição do Legislativo brasileiro e a capacidade destes atores em mobilizar interesses, formando uma coalizão pró-progressividade, torna-se improvável que as condições políticas estejam presentes para reformar o efeito redistributivo do sistema brasileiro. Antes, contudo, é necessário apresentar brevemente a validação do algoritmo executado, demonstrando sua eficácia.

5.4.1 Validação do Algoritmo

Depois da execução do algoritmo supervisionado *Wordscores*, foi necessário estabelecer um critério adicional para classificar, de forma dicotômica, aquelas proposições que foram identificadas como progressivas pelo modelo, à luz da tabela de confusão e das medidas de avaliação. Afinal, o mesmo gera uma medida contínua de “progressividade”, a qual está associada ao efeito redistributivo positivo do projeto. Optou-se por considerar como progressivas aquelas proposições que tinham uma pontuação elevada, em termos relativos, na escala gerada pelo algoritmo.

Tomemos como exemplo aquelas proposições que foram manualmente identificadas como progressivas por atualizarem os valores da tabela do IRPF, o tipo mais comum. Dentre todas as proposições classificadas manualmente, 2% eram progressivas sob esse critério. Portanto, foram consideradas progressivas pelo modelo aquelas proposições que estavam no 98º percentil em diante da distribuição do Wordscore desta classificação. O mesmo procedimento se repetiu para as proposições que buscavam regular o IGF, produzir aumentos de tributos diretos, desonerar itens da cesta básica, tributar produtos com externalidades negativas e revogar a isenção de lucros e dividendos. Lembrando que a distribuição dos projetos classificados como progressivos varia a depender do motivo pelo qual a proposição foi identificada como progressiva. Posteriormente, criando uma medida geral de progressividade, foi classificada como progressiva aquela proposição com pontuação elevada em qualquer um desses tópicos.

A princípio, após a primeira rodada de validação, as medidas de avaliação do modelo não foram satisfatórias. Por isso, repetiu-se o processo até atingir medidas adequadas. Após oito rodadas de validação, onde cada uma era feita a partir de uma amostra aleatória de 250 novas proposições

que seriam classificadas manualmente, finalmente se chegou a um patamar que confere credibilidade à predição do algoritmo.

Tabela 7 – Tabela de Confusão de Validação e Medidas de Avaliação

Esperado / Observado	Modelo	
Validação	Regressivo	Progressivo
Regressivo	227	4
Progressivo	5	9
Acurácia	96,32%	
Precisão	69,23%	
Sensibilidade	64,28%	
F1	66,66%	

Fonte: Elaboração do autor.

Como se vê na Tabela 7, o modelo teve 96,32% de acurácia, isto é, só 4% das proposições previstas pelo modelo são falsos positivos ou falsos negativos. Assim sendo, à luz do índice de precisão, 70% das proposições tidas como progressivas o são de fato e 65% das proposições efetivamente progressivas, de acordo com a classificação manual, foram identificadas pelo modelo, vide índice de sensibilidade. Isso dá respaldo para que inferências sejam feitas quanto à totalidade de proposições progressivas em nosso banco, tarefa a que nos encarregamos a partir de agora.

5.4.2 Propostas Progressivas Raras e Primazia da Esquerda Oposicionista

Por meio da criação do banco de dados de treinamento, já foi possível observar quão raras são as proposições progressivas. Expandindo a análise para todas aquelas contidas no banco de dados construído, por meio dos critérios detalhados acima, observa-se que apenas 247 (5,1%) proposições dentre 4.841¹⁸ foram tidas pelo modelo como progressivas.

No gráfico 13, pode-se observar que a distribuição relativa de proposições legislativas é, grosso modo, estável, a despeito de picos nos anos de 1990 e 1994, e de um leve crescimento a partir de 2017. As colunas indicam a porcentagem de projetos progressivos na política tributária num dado ano. Isso significa que 1990 e 1994 apresentaram picos de proposições progressivas, já que 20% e 25%, respectivamente, dos projetos em política tributária naqueles anos eram progressivos. Entretanto, esses dados devem ser admitidos com cautela, uma vez que estes anos apresentaram um baixo número absoluto de propostas tributárias, progressivas ou não. Considerando que o armazenamento de

¹⁸ Das 4.902 originais, 61 foram descartadas na análise final, pois após a edição do *corpus*, o conjunto de palavras remanescentes era vazio, inviabilizando qualquer tipo de análise por parte do modelo.

informações do tipo pela Câmara dos Deputados foi aperfeiçoado a partir de 2002, não é possível afirmar que a política tributária se tornou uma agenda de menor relevância ao longo dos anos, sem que isso tenha representado um aumento da preocupação de parlamentares com os efeitos redistributivos do sistema, ou reflexo da perda de informações e, conseqüentemente, de proposições legislativas que foram apresentadas antes de 2002. De 2017 em diante, há um ligeiro aumento no número relativo de proposições progressivas, possivelmente refletindo a profusão de trabalhos empíricos que ilustraram a concentração de renda no topo e sua relação com a política tributária. De todo modo, desde 1995, nenhum ano superou a marca dos 10% de proposições progressivas.

Figura 13 – Porcentagem de Proposições Progressivas ao Ano, 1989–2020

Fonte: Elaboração do autor.

Sob o recorte partidário (gráfico 14), PSOL e PT foram os partidos que apresentaram o maior número de proposições progressivas em termos relativos. Isto é, 28% das proposições psolistas eram progressivas, enquanto 9,8% das petistas também teriam o mesmo efeito se aprovadas. Embora o PODEMOS, à direita no espectro ideológico, apareça com um número ligeiramente menor que o PT, o fato de PC do B e Cidadania encabeçarem esta lista indicaria que há uma correlação entre a esquerda e proposições progressivas¹⁹.

Contudo, ao incorporar a interação entre ideologia e relação com o governo (gráfico 15), pode-se observar que partidos de esquerda na base aliada apresentam, virtualmente, o mesmo número de propostas progressivas do que partidos de centro e de direita na mesma situação. Isto é, quando

¹⁹ Sobre a nomenclatura de partidos políticos, optou-se por considerar como mesmos partidos aqueles que trocaram de nomes ao longo dos trinta últimos anos, de acordo com Codato, Berlatto e Bolognesi (2018).

Figura 14 – Porcentagem de Proposições Progressivas Por Partido

Fonte: Elaboração do autor.

esquerda, centro e direita fazem parte da base aliada, 4,93%, 4,75% e 4,26% de suas proposições são, respectivamente, progressivas. A disparidade se dá unicamente entre a esquerda na oposição, a qual tem 9% de suas proposições na área tributária sendo progressivas.

Figura 15 – Porcentagem de Proposições Progressivas Por Ideologia Partidária e Relação com o Governo

Fonte: Elaboração do autor.

Por isso, optamos por executar uma regressão logística que pondera os fatores que afetam a probabilidade de se apresentar uma proposição legislativa progressiva na seara tributária. São duas as especificações apresentadas. A primeira inclui uma variável dicotômica que identifica se o parlamentar provém de um partido membro da coalizão. Também se inclui a identificação do posicionamento ideológico de seu partido, além de sua região e um termo interativo entre ideologia e relação com o governo. A inclusão das regiões dos parlamentares se dá pela importância que esta clivagem teve na definição das áreas de tributação exclusiva e nas preferências por preferências fiscais ao longo da ANC. Assim, a lógica é controlar por um possível efeito que a mesma clivagem teria sobre os efeitos redistributivos da tributação. Existem trabalhos, por exemplo, que apontam para como regiões mais pobres, em geral sobre-representadas no parlamento, apresentam elites políticas contrárias à tributação progressiva (ARDANAZ; SCARTASCINI, 2013). Por sua vez, o termo interativo entre ideologia e relação com o governo se justifica pela maneira com que a esquerda oposicionista, especificamente, destoou dos demais grupos na apresentação de proposições legislativas progressivas. Finalmente, a segunda especificação retira a região dos parlamentares.

A Tabela 8 apresenta os resultados sistematizados das regressões logísticas. Como seus coeficientes não podem ser interpretados da mesma maneira que os de regressões lineares, por ora focaremos em seus sinais e significância estatística. Em primeiro lugar, regiões se mostram insignificantes para apresentação de propostas progressivas, quando a controlamos pelas demais variáveis. Isso significa que embora regiões tenham sido importantes para a formação de coalizões favoráveis à expansão de áreas de tributação exclusiva e para o aumento de transferências constitucionais, as mesmas não o são para reforma do efeito redistributivo provocado pelo sistema tributário brasileiro.

Em segundo lugar, ser membro da coalizão do governo reduz as chances de se apresentar propostas progressivas. Este é um achado importante e que deve ser melhor compreendido. Afinal, de acordo com Flores (2017), partidos da oposição se comportavam de maneira distinta em relação aos partidos da base aliada, ao apresentarem projetos que previam reajustes mais generosos ao salário mínimo, enquanto os partidos da coalizão agiam para vetar projetos ou emendas do tipo, preservando a matéria encaminhada pelo Executivo. Na política tributária, medidas progressivas – como regulação do IGF, tributação de produtos com externalidades negativas, revogação da isenção de lucros e dividendos e aumento de tributos progressivos – aumentariam a arrecadação da União, conforme interesse do Executivo. Mas essas não são instrumentalizadas por seus aliados no Legislativo. Na verdade, mesmo entre partidos de esquerda, como os coeficientes dos termos interativos informam, o ímpeto por redistribuir por meio da política tributária é arrefecido com a migração para o governo. Em outras palavras, a significância estatística dos termos interativos, bem como o sentido de seus

Tabela 8 – Regressões Logísticas para Proposições Progressivas

	Variável Dependente:	
	Proposição Progressiva	
	Modelo 1	Modelo 2
Membro da Coalizão	−0.655*** (0.235)	−0.649*** (0.235)
Centro	−1.004*** (0.252)	−0.984*** (0.250)
Direita	−0.746*** (0.212)	−0.732*** (0.211)
Norte	−0.483 (0.326)	
Nordeste	−0.010 (0.250)	
Sul	−0.399 (0.273)	
Sudeste	−0.078 (0.237)	
Coalizão*Centro	0.976*** (0.365)	0.944*** (0.363)
Coalizão*Direita	0.590* (0.324)	0.578* (0.323)
Constante	−2.159*** (0.247)	−2.310*** (0.132)
Observações	4,540	4,540
Log Likelihood	−900.714	−903.863
Akaike Inf. Crit.	1,821.427	1,819.727

Notas: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01. Elaboração do autor.

efeitos, indica que a relação com o governo modera a agenda de redistribuição na política tributária à esquerda. Possivelmente indicando que o Executivo acaba por arcar com o ônus de modificar e regular a tributação de tal modo que, mesmo entre os partidos de esquerda, mitiga-se o ímpeto de se redistribuir por meio dos tributos.

Figura 16 – Probabilidade Estimada de Proposições Legislativas Progressivas

Fonte: Elaboração do autor.

Todas essas considerações são corroboradas ao se considerar a Figura 16, a qual estima, de acordo com o modelo 2, a probabilidade de se apresentar uma proposição legislativa. Como se pode ver, no governo, não existe diferença entre os três posicionamentos ideológicos na apresentação de proposições legislativas. Na oposição, a esquerda destoa, tendo uma probabilidade de 10% de apresentar propostas progressivas, grosso modo o dobro da probabilidade de centro e direita também na oposição.

Dos resultados se desprendem duas conclusões importantes, uma relacionada às características da *policy* e outra à disputa política (*politics*) da tributação progressiva. A primeira remete ao patamar da probabilidade estimada. Afinal, o grupo que apresenta as maiores chances de apresentar proposições progressivas – a esquerda oposicionista – só o faz em 10% dos casos. Este é um indicativo claro de como os incentivos eleitorais para modificar a tributação sob uma perspectiva redistributiva são pequenos. O achado corrobora nosso argumento de que a política tributária difere da política dos gastos, estruturando-se a partir da formação de coalizões pró- e anti-progressividade. Em segundo lugar, referente a *politics*, o ator que se insere mais frequentemente nessa agenda tem as menores chances de êxito, não só por estar alijado de posições relevantes no governo, como por ter menores chances de sucesso na formação de uma coalizão pró-progressividade, deixando de cumprir as condições previstas em nosso esquema para que sequer ocorram mudanças incrementalmente progressivas.

Segmentando a análise a partir dos diferentes tipos de proposições progressivas, investiga-se o recurso que os partidos fizeram à essa agenda desde 1989. No gráfico 17, as colunas representam a porcentagem de proposições que eram progressivas por atualizarem a tabela do IRPF, por exemplo, num dado ano. Em outras palavras, em 1998, de todas as proposições legislativas, 1,82% delas atualizava a tabela do IRPF. Como se pode ver, este tipo de proposição progressiva é o mais frequente, ao ser razoavelmente usado ao longo de todo o período. A regulação do IGF, por sua vez, apresentou um pico no começo dos anos 1990, assumindo um papel coadjuvante desde então. Embora, deva-se destacar, 2020 tenha representado uma retomada desta iniciativa, em função da pandemia da covid-19. Com efeito, destaca-se que Argentina, Bolívia e Brasil tiveram iniciativas que buscavam tributar grandes fortunas, mas apenas o sistema político brasileiro não foi exitoso neste objetivo. Por fim, é interessante apontar que a revogação da isenção de lucros e dividendos entrou definitivamente na agenda política brasileira apenas recentemente, embora tenha sido instituída em 1995. A maior parte das propostas de revogação dessa isenção foram apresentadas a partir de 2010.

Figura 17 – Proporção de Proposições Legislativas por Tipo Anualmente, 1989–2020

Fonte: Elaboração do autor.

Executando a mesma especificação do modelo 2 em regressões logísticas para cada um dos tipos de proposições legislativas, apresenta-se a Tabela 9. Seus achados devem ser admitidos com cautela em função do reduzido número de proposições que são progressivas em cada uma dessas categorias, em especial da especificação 3 em diante. Afinal, dentre 4.841 proposições, 99 foram classificadas como progressivas por atualizarem a tabela do IRPF, 50 por regularem o IGF, 25 por

desonerarem os itens da cesta básica e o mesmo número para revogação da isenção de lucros e dividendos, tributação de produtos com externalidades negativas e aumento de tributos progressivos. Entretanto, optou-se por incluir essa análise para permitir uma investigação mais detalhada dos tipos específicos de proposições progressivas. De todo modo, ser da coalizão está sistematicamente associado a uma menor chance de apresentar propostas progressivas, seja ela qual for. Enquanto ser membro de um partido de direita contribui negativamente para as chances de se apresentar um proposição que regule o IGF, que revogue a isenção de lucros e dividendos e que produza algum aumento progressivo.

Tabela 9 – Regressões Logísticas para Diferentes Tipos de Proposições Progressivas

	Variável Dependente:					
	Atualiza Tabela IRPF	Regula IGF	Desonera Cesta	Rev. Isenção Divid.	Trib. Produt. Ext. Neg.	Aumento Progressivo
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Membro da Coalizão	-0.102 (0.357)	-1.317** (0.556)	-0.488 (1.226)	-0.835 (0.524)	-0.895 (1.156)	-0.781 (0.679)
Centro	-0.933** (0.446)	-0.419 (0.387)	-14.714 (699.218)	-1.881** (0.758)	-0.325 (0.915)	-2.007* (1.062)
Direita	-0.107 (0.321)	-1.730*** (0.555)	-0.205 (1.001)	-2.168*** (0.758)	0.782 (0.679)	-1.600** (0.792)
Coalizão*Centro	0.797 (0.583)	0.216 (0.808)	16.466 (699.219)	0.062 (1.333)	1.513 (1.446)	1.398 (1.402)
Coalizão*Direita	-0.412 (0.489)	1.084 (0.900)	2.137 (1.443)	-0.092 (1.333)	0.188 (1.290)	1.805* (1.052)
Constante	-3.576*** (0.233)	-3.632*** (0.239)	-5.852*** (0.708)	-3.889*** (0.270)	-5.445*** (0.579)	-4.457*** (0.356)
Observations	4,540	4,540	4,540	4,540	4,540	4,540
Log Likelihood	-445.736	-239.532	-144.693	-140.414	-142.055	-139.956
Akaike Inf. Crit.	903.472	491.064	301.387	292.829	296.111	291.911

Notas: * p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.01. Elaboração do autor.

Tais efeitos são corroborados pelas probabilidades estimadas no gráfico 18, o qual não só destaca o uso que grupos de esquerda fazem de tipos específicos de propostas progressivas, como o efeito decrescente que ser da base aliada causa na apresentação dessas propostas.

Figura 18 – Probabilidade Estimada de Proposições Progressivas por Tipo

Fonte: Elaboração do autor.

5.5 Considerações Finais

O objetivo deste capítulo foi investigar a maneira pela qual a dimensão redistributiva da política tributária foi explorada por parlamentares brasileiros durante a atual experiência democrática. Optou-se por analisar a produção legislativa neste campo, pois se capturaria a intenção que parlamentares tiveram (ou não) em reformar o sistema tributário brasileiro, tendo em vista a regressividade que o caracteriza desde a promulgação da CF/88 e o modelo teórico proposto nesta tese. O argumento é de que sabendo da atuação parlamentar na área de gastos redistributivos (NETO; SANTOS, 2003; SILVA, 2014a; FLORES, 2017), e ciosos de como a produção legislativa é componente de uma estratégia de reivindicação de crédito que busca garantir a reeleição, nosso esquema teórico prevê que a dimensão redistributiva da política tributária será deixada em segundo plano. Com isso, denota-se a ineficácia de incentivos eleitorais para a reforma dos principais efeitos redistributivos do sistema tributário, além de corroborar a hipótese de que é a organização de

interesses que determina as chances que mudanças progressivas têm em prosperar, divergindo da política de gastos.

Para tanto, construímos um novo banco de dados que compila todas PECs, PLPs, MPs e PLs que buscaram reformar algum tributo federal entre 1989 e 2020. Em seguida, aplicamos um algoritmo supervisionado – *Wordscores* –, o qual nos permitiu classificar todas as proposições legislativas em termos de progressividade, após análise manual de um banco de dados de treinamento e sucessivas rodadas de validação.

De imediato ficou evidente quão raras foram as iniciativas de parlamentares para reformar a regressividade do sistema tributário. Dentre 972 projetos classificados manualmente, apenas 51 (5,24%) foram considerados progressivos por reajustar a tabela progressiva do IRPF, regular o IGF, desonerar itens da cesta básica, tributar produtos com externalidades negativas, revogar a isenção de lucros e dividendos ou propor algum aumento de tributo progressivo. Uma vez executado o algoritmo, apenas 247 (5,1%) foram classificadas como progressivas. Por si só, este já é um dado que corrobora nosso argumento. Afinal, este é um comportamento parlamentar, cujo efeito sobre a capacidade de se redistribuir renda pelos tributos é virtualmente nulo. Para contrastar, de todas proposições que buscavam reajustar o salário mínimo, valor indexado à pensão não-contributiva para idosos ou deficientes pobres, o BPC, 80% o reajustavam em termos mais generosos do que as propostas encaminhadas pelo Executivo de ocasião (FLORES, 2017).

Quando se analisaram os fatores determinantes para a apresentação de proposições progressivas, outro achado importante foi encontrado. Ainda que a esquerda esteja, de fato, associada a maiores chances na apresentação de proposições progressivas, essa diferença desaparece quando partidos dessa orientação ideológica passam a integrar o governo. Nesse cenário, o comportamento de partidos de esquerda se equipara ao de partidos de centro e de direita. Assim sendo, existem duas implicações relevantes para o nosso argumento.

Em primeiro lugar, a frequência do grupo que mais se engaja em tributação progressiva é baixa. De acordo com nosso modelo, apenas 1 em cada 10 propostas legislativas na política tributária da esquerda oposicionista é progressiva. Isso significa que os incentivos para que projetos desse tipo sejam apresentados é baixo. Consequentemente, indica-se que as características próprias à tributação progressiva – custos concentrados, com benefícios difusos e intangíveis – dissuadem parlamentares no engajamento desta agenda, possivelmente os remetendo a outras áreas para reivindicar crédito eleitoral. Não é demais lembrar a resposta de parlamentar entrevistado por Fairfield (2019), o qual afirmou que não acreditava ter jamais perdido ou ganhado um voto com sua posição na comissão de tributação de seu país (FAIRFIELD, 2019, p. 185).

Em segundo lugar, também dialogando com nosso argumento, se a esquerda oposicionista é aquela que mais se engaja nesta temática, as condições políticas para o êxito destas iniciativas são desfavoráveis. Afinal, como a dinâmica eleitoral não é predominante em sua alteração, eleva-se a importância da formação de coalizões pró-progressividade. Alijada de posições de poder e minoritária, o cenário não é promissor sequer para mudanças incrementalmente progressivas. Sintomático disso é que a análise sobre as quais nos debruçamos no próximo capítulo. Por um lado, ilustra-se por meio da CPMF que o principal problema a ser resolvido pela tributação é o arrecadatório, a despeito de seus efeitos redistributivos e da orientação ideológica do Executivo, principal ator na seara tributária. Por outro, mesmo que se proponham tímidas medidas progressivas, as quais simultaneamente aumentem a arrecadação, grupos de centro e direita continuam as vetando, como a análise da PEC 41/2003 atesta.

6 Os Problemas Arrecadatório e Redistributivo na Política Tributária: a CPMF e a PEC 41/2003

6.1 Introdução

Com a conclusão das análises relativas à conjuntura crítica que forjou o sistema tributário brasileiro e às intenções de parlamentares em reformá-lo no período seguinte, resta investigar duas propostas relevantes, que sintetizam os principais elementos de nosso esquema analítico. Em nosso capítulo teórico, demonstrou-se como é crucial compreender os problemas que uma determinada política pública visa resolver (KINGDON, 1984). Problemas diferentes ensejam soluções (alternativas) diferentes, o que por sua vez leva a disputas políticas distintas. De modo que a tributação, dentre outros, é mobilizada para a resolução de dois problemas distintos, a arrecadação e a redistribuição (Ver Tabela 1). Por isso, faz-se necessário analisar alternativas relevantes de políticas públicas na tributação que endereçavam cada um desses problemas.

Para tanto, analisa-se a CPMF e a PEC 41/2003. A contribuição incidente sobre movimentações financeiras é relevante por sua enorme capacidade arrecadatória. Além disso, a mesma destoa das principais mudanças a que o sistema foi submetido desde 1988, por ter uma incidência proporcional, isto é, a mesma não agravava a regressividade do sistema tributário, em função do contexto no qual ela se inseria, marcado para um baixo acesso ao sistema bancário.

Por sua vez, a PEC 41/2003 foi apresentada logo no início do governo Lula. Além de originalmente manter a CPMF por tempo indeterminado e simplificar o esquema de alíquotas do ICMS, a proposta conferia ligeiramente maior progressividade ao sistema (SALVADOR, 2014). Afinal, a PEC *i)* substituíu a exigência de lei complementar para regular o IGF por lei ordinária, facilitando sua aprovação, *ii)* determinava a progressividade da estrutura de alíquotas do ITCD e do ITBI, incidentes sobre o patrimônio em doações e heranças e *iii)*, incluía veículos aquáticos e aéreos na base tributável do IPVA, visando atingir propriedades móveis associadas à opulência e luxo.

O capítulo que se segue demonstra como, efetivamente, o problema fundamental que a CPMF endereçava era o arrecadatório, em que as estratégias políticas mobilizadas para aprová-la focavam nos benefícios que a mesma traria, sobretudo um aprimoramento do sistema público de saúde. Apelos à equidade vertical, por só incidir sobre a população bancarizada, ainda que mencionados, assumiram papel secundário. A contribuição demonstra como o problema precípua da tributação, aos olhos do Executivo federal, a despeito de sua orientação ideológica, é aumentar a arrecadação. Por sua vez, mesmo quando havia a possibilidade de, com mudanças regulatórias incrementais,

aumentar a arrecadação e também conferir maior progressividade ao sistema, como a PEC 41/2003 permitia, centro e direita vetavam essas mudanças, mesmo quando participavam da base governista.

Novamente, o veto conservador inviabiliza que mudanças progressivas, mesmo que incrementais, ocorram. Assim, a análise dos casos da CPMF e da referida PEC demonstra mais uma vez que em arenas dominadas por parlamentares anti-progressividade, tende-se a preservar a regressividade do sistema tributário. Como se argumentou, a coesão e formação de coalizões anti-progressividade influenciam, negativamente, a instituição de medidas progressivas, já que os incentivos eleitorais não estão presentes na política tributária para demover estes atores de seus interesses.

A seção seguinte explora a metodologia empregada neste capítulo. Em seguida, expõe-se a relevância da CPMF, à luz de sua capacidade arrecadatória, para investigarmos sua tramitação. Posteriormente, nos encaminhamos para a análise da PEC 41/2003. O capítulo se encerra com suas conclusões.

6.2 Metodologia

Dado que estamos interessados em analisar os conflitos políticos e as estratégias empregadas para resolver o problema arrecadatório por meio da CPMF, além do problema redistributivo por meio da PEC 41/2003, a metodologia focou na leitura do Diário da Câmara dos Deputados e do Diário do Senado Federal. O objetivo era analisar o inteiro teor da tramitação de todas as peças legislativas que aprovaram, regularam e renovaram a CPMF até sua extinção em 2007, incluindo a PEC 41/2003. Isso significa que analisamos todos os debates e discursos pertinentes a essas peças, desde 1993 até 2007.

A pesquisa envolveu a análise de propostas de emendas à constituição (PEC), além de projetos de lei complementar e ordinária (PLP e PL), que determinaram a vigência da contribuição ao longo do período, desde o início de sua tramitação na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), no caso das PECs, até a discussão da matéria no plenário das casas legislativas. Ao todo, foram 9 nove peças legislativas analisadas. Seguindo a numeração da Câmara dos Deputados, as nove peças analisadas foram as seguintes: PEC 48/1991, PLP 153/1993, PEC 256/1995, PL 2317/1996, PL 3553/1997, PEC 637/1999, PEC 407/2001, PEC 41/2003 e PEC 50/2007. De modo que uma cronologia de todas as peças referentes à CPMF pode ser encontrada na Figura 19.

Considerando o volume do material coletado, evidentemente não é possível apresentá-lo integralmente. O objetivo da análise foi focar nas estratégias mobilizadas pelos defensores da CPMF e da PEC 41/2003 (Ver Tabela 3), bem como as críticas de seus detratores, com especial

foco na posição de partidos políticos que compunham a base aliada do governo de ocasião e à luz de seu posicionamento no espectro ideológico. Argumenta-se que a análise das tramitações capta as condições políticas que envolviam a resolução dos problemas arrecadatório e redistributivo na política tributária.

É importante frisar que também incluímos nas análises a região dos parlamentares. Embora os capítulos anteriores tenham demonstrado que a clivagem regional não é relevante para a dimensão redistributiva da política tributária, estudos anteriores denotam como a região de origem de um parlamentar afeta seu posicionamento e comportamento, advogando pela expansão das áreas de competência para tributar entre os entes subnacionais, caso o parlamentar seja oriundo de regiões mais ricas. Se o parlamentar for proveniente de regiões mais pobres, advoga-se pelo aumento no volume de transferências previstas constitucionalmente para estados e municípios por meio dos fundos de participação (LEME, 1992; FERRARI, 2013).

Outra estratégia metodológica utilizada foi a análise das votações nominais durante todo o período. O objetivo é verificar como os partidos que compunham as coalizões pró- ou anti-progressividade se manifestavam nas decisões deliberativas que a CPMF e a PEC 41/2003 exigiam. Esta análise se dará por meio de regressões logísticas, identificando o impacto de cada um dos fatores elencados na probabilidade de voto favorável à manutenção da CPMF, por exemplo, ou na alteração de algum aspecto redistributivo relevante para esta pesquisa, contido na PEC 41/2003.

Por fim, a classificação ideológica dos partidos políticos, bem como daquelas siglas que compunham a base aliada dos governos em questão seguiu a mesma estratégia do capítulo anterior. Em relação à ideologia, foram usados os trabalhos de Zucco e Power (2009), Coppedge (1997), Tarouco e Madeira (2013) e Codato, Berlatto e Bolognesi (2018). Por sua vez, a identificação daqueles partidos que compunham a base aliada foi dada por Figueiredo, Canello e Vieira (2012).

Figura 19 – Cronologia de Peças Legislativas Relacionadas à CPMF

Fonte: Elaboração do autor.

6.3 Arrecadação e CPMF

Pressionados pela necessidade de coletar novas receitas, a Colômbia optou por aumentar a tributação sobre o patrimônio, enquanto Chile e México resolveram aumentar a tributação sobre a renda, mais especificamente a de empresas. Alternativamente, influenciado pela mesma pressão, o Brasil criou um tributo em 1993 incidente sobre movimentações financeiras. Conforme argumentaremos, considerando o contexto no qual ela se inseria, a instituição de um tributo proporcional, com altíssima capacidade arrecadatória, foi a mudança mais relevante na política tributária do Brasil desde 1988. Mudança esta que não foi progressiva, como aquelas observadas em outros países latino-americanos (FLORES-MACÍAS, 2014; FAIRFIELD; GARAY, 2017).

Inicialmente um imposto, o IPMF, mas a partir de 1996 uma contribuição, a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF) foi renovada sucessivas vezes, até que em 2007 o governo Lula não conseguiu aprovar mais uma renovação. A mesma era incidente sobre movimentações financeiras, desde o início voltada para o aumento da coleta de receitas por parte da União. Criada em 1997, após a experiência com o IPMF (1994), a mesma tinha em 2007, quando foi extinta, uma alíquota de 0,38%, tendo parte do seu produto arrecadatório destinado ao Fundo Nacional de Saúde (FNS) e ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Em primeiro lugar, no seu último ano de vigência, 2007, a CPMF arrecadou o equivalente a 4,03% de tudo que o Brasil coletou em tributos, incluindo as receitas de entes subnacionais. Para efeitos de comparação, este é um montante maior do que todos os tributos sobre propriedade arrecadaram – IPVA, ITCD, ITBI, IPTU e ITR – somados; maior do que o arrecadado com o IRPF (1% da carga tributária total, aproximadamente). Além de ser equivalente à média de arrecadação do IPI entre 1997 e 2007 (4,6%) – anos em que a CPMF foi vigente – e um pouco menor do que a média de arrecadação do IRPJ (5,41%). Fundamentalmente, só Cofins, IRPJ, a contribuição previdenciária e o ICMS (estadual e tributo que mais arrecada no Brasil) arrecadavam mais do que a CPMF. Sendo, portanto, o quarto tributo federal mais importante em termos de arrecadação, segundo dados da Receita Federal.

Em segundo lugar, a CPMF é importante, pois incidia sobre uma base tributária nova – movimentações financeiras –, uma alternativa que não era claramente progressiva, como aquela adotada por outros países latino-americanos, os quais aumentaram a tributação sobre renda ou patrimônio. Seu impacto proporcional – nem regressivo, nem progressivo – deve-se ao contexto no qual ela se inseria à época. Já que por tributar movimentações financeiras, a mesma era paga *de jure*

unicamente por contribuintes com acesso ao sistema bancário, melhor situados na distribuição de renda brasileira.

Não é trivial classificar o efeito redistributivo causado pela CPMF (ou pelo IPMF). Seja por considerar sua base tributária – transações financeiras –, ou ainda pelas dificuldades empíricas de se estimar sua incidência. Afinal, como a contribuição incidia sobre o montante transferido por meio de transações bancárias, não sobre bens especificamente, mesmo a POF tem dificuldades de auxiliar nessa tarefa.

Ainda que a POF 2002/2003 disponha de variáveis identificando a forma de pagamento utilizada para aquisição de mercadorias ou serviços, se à vista, a prazo ou até por permuta, por exemplo, não se especifica no *survey* se a mercadoria foi adquirida em espécie – sendo teoricamente isenta da CPMF – ou por cartão de débito, crédito, transferência ou cheque, operações que eram sujeitas à mesma. Contudo, o contexto no qual ela se inseria fazia, conforme argumentamos, que este tenha sido um tributo proporcional.

Para isso, lançamos mão de três evidências, a saber, *i)* estatísticas de acesso ao sistema bancário, de acordo com o Banco Central; *ii)* cálculos de pagamentos da CPMF por faixas de renda e; *iii)* informações registradas na POF, indicativas de relacionamento bancário. De imediato, frisa-se que a CPMF só podia ser aplicada em contribuintes que tinham algum relacionamento bancário. Afinal, contribuintes sem depósitos não realizam transações financeiras. Infelizmente, o Banco Central não divulga desde 1988, por exemplo, a quantidade de depósitos bancários por adultos no país. Essa informação é divulgada apenas a partir do ano de 2005, dois anos antes da extinção da CPMF.

A figura 20 mostra que em 2005, algo em torno de 60% apenas dos adultos tinham algum relacionamento bancário. É plausível supor que os adultos sem este relacionamento se situem nas classes de menor renda. Se o acesso aos bancos fosse universalizado, então todos contribuintes estariam igualmente sujeitos à CPMF, o que não ocorria, sobretudo se considerarmos que antes daquele ano, a porcentagem de adultos com algum relacionamento bancário era ainda menor. Em artigo de 1995, Tavares (1995) afirmou que 70,6% da população de referência (10 anos ou mais de idade, economicamente ativas e com rendimentos) não utilizavam o sistema bancário.

Paes e Bugarin (2006) apontam, utilizando a POF 2002/2003, que sua alíquota efetiva era igual ao longo de toda distribuição de renda (1,3%). Entretanto, Ugá e Santos (2006) apontam que a CPMF era um dos tributos que mais coletavam recursos da faixa de renda mais elevada na POF 2002/2003. Conforme figura 21, a CPMF coletava 41,7% de seus pagamentos do grupo mais rico da POF daquele ano (10), coletando mais do que Cofins, ICMS, IPI e ISS (40,73%, 38,92%, 38,07% e

Figura 20 – Porcentagem de Adultos com Relacionamento Bancário, 2005-2018

Fonte: Banco Central do Brasil, elaboração do autor.

novamente 38,07%, respectivamente). Ao mesmo tempo, a CPMF era o tributo que menos recolhia pagamentos do grupo mais pobre, depois do IRPF.

No entanto, mais importante são as informações registradas na POF 2002/2003 que demonstra quantos respondentes afirmaram ter algum gasto bancário, a partir da divisão em vinte faixas de renda (vintis). A figura 22 mostra que, à medida que se avança para os vintis mais ricos da distribuição, maior é a importância de pessoas que afirmaram ter tido algum gasto bancário, como taxas de transferência, pagamento de cestas de serviços ou juros. Foi apenas a partir do décimo segundo vintil que mais de 50% do grupo afirmou ter tido algum gasto do tipo.

A tendência é a mesma quando se analisa a pergunta feita quanto ao pagamento da CPMF no período de referência da POF 2002/2003. Apenas 5%, aproximadamente, do quinto vintil de renda afirmou ter pago a CPMF, de modo que apenas no décimo quarto a maioria dos respondentes relatou ter pago a contribuição social.

Assim, argumentamos que a CPMF é proporcional, pois incidia sobre a parcela bancarizada da população, parcela esta majoritariamente composta por contribuintes melhor situados na distribuição de renda. A situação é análoga ao ISS. Embora este seja um imposto incidente sobre serviços, como visto acima, este é menos regressivo que o ICMS, já que serviços são majoritariamente consumidos por contribuintes de renda mais elevada. Logo, para além de seu evidente impacto

Figura 21 – Distribuição Relativa de Pagamentos de Tributos por Faixa de Renda

Fonte: Ugá e Santos (2006).

arrecadatório, seu estudo representa um caso de medida legislativa proporcional ou não-regressiva. Além disso, a lei que regulamentou sua aplicação reduzia proporcionalmente à alíquota da CPMF, a alíquota do PASEP para aqueles que auferiam até três salários mínimos, além de acrescer ao valor do BPC quanto seus beneficiários pagaram em suas transações financeiras, também contribuindo para a minoração de sua incidência sobre a população mais pobre.

Portanto, no Brasil, a CPMF se torna o caso mais propenso a se investigar de que maneira a tributação é mobilizada para resolver o problema da arrecadação, justificando sua análise. A investigação das estratégias mobilizadas pelos atores interessados em sua aprovação indica que a preocupação precípua de todos os governos, a despeito da orientação ideológica, era aumentar receitas, independentemente de seus efeitos redistributivos. Isso significa que os membros das coalizões pró- ou anti-progressividade estiveram, ambos, associados a mudanças que visavam unicamente aumentar quanto a União era capaz de coletar com aquele tributo.

6.3.1 Instituição e Renovação da CPMF: ímpeto arrecadatório do governo federal e aliados

Ao final desta seção ficará evidente que a instituição e renovações da contribuição são explicadas pela atuação do governo federal e da base aliada, voltada à maximização da arrecadação

Figura 22 – Porcentagem de Respondentes que Afirmaram ter tido algum gasto bancário, 2002/2003

Fonte: POF4, 2002/2003, elaboração do autor.

potencial com a CPMF. Foram quatro as estratégias mobilizadas para sua aprovação: *i)* o ofuscamento de sua incidência por meio do argumento de que o tributo seria provisório, *ii)* a vinculação de suas receitas a benefícios populares, notadamente a saúde pública²⁰, *iii)* apelos à equidade vertical, pois apenas uma pequena parcela da população seria cobrada pela contribuição, parcela esta com relativo poder aquisitivo e *iv)* alusão ao papel que a CPMF desempenharia na estabilização fiscal da economia brasileira, trazendo externalidades positivas ao país. Vale destacar que no momento em que a base aliada e o governo federal em questão se viam ameaçados ante a possibilidade de ver a contribuição derrubada, os mesmos a vinculavam a mais benefícios. Sua extinção aponta como essas mesmas estratégias foram perdendo eficácia ao longo do tempo.

O IPMF foi introduzido por meio de uma emenda substitutiva global do líder do governo Itamar Franco, Roberto Freire (PPS-PE), em 1993, a uma PEC de 1991. A emenda apresenta a possibilidade de se instituir um imposto provisório sobre movimentações financeiras (IPMF) até o fim do ano de 1994, com alíquota de 0,3%, sem repartir seu produto com os entes subnacionais e destinando metade de sua receita ao pagamento da dívida pública mobiliária federal.

²⁰ Vale destacar que ao final de sua vigência, em 2007, a CPMF tinha uma alíquota de 0,38%, sendo 0,20% vinculado à saúde, 0,10% à previdência e 0,08% ao fundo de combate à pobreza.

Figura 23 – Porcentagem de Respondentes que Afirmaram ter Pago a CPMF, 2002/2003

Fonte: POF4, 2002/2003, elaboração do autor.

Sua exposição de motivos explicita o intuito arrecadatório da emenda. O Brasil estaria vivendo um desajuste estrutural do orçamento público, uma vez que após as transferências para entes subnacionais, quase toda a receita da União estaria comprometida com o pagamento de pessoal e da dívida pública, prejudicando a área social do governo. Num primeiro momento, portanto, se fazia necessário um ajuste fiscal emergencial para a União criar condições de cumprir com suas obrigações financeiras daquele ano. Posteriormente, durante a revisão constitucional de 1993, a reforma fiscal seria concluída, revendo todo o sistema de tributos e de transferências.

Vale dizer que o PT indica por intermédio de seu líder, Aloizio Mercadante (PT-SP), voto favorável a sua bancada, devido a acordo que se estabeleceu entre o partido e o Executivo, prometendo parte de seu produto arrecadatório à habitação popular, medida já prevista desde o segundo substitutivo da Comissão Especial (CESP), e 18% à educação voltada para crianças de rua, medida esta nunca incluída em substitutivo algum. Ao mesmo tempo, o líder petista afirmava que apenas os mais bem situados na distribuição de renda brasileira pagariam pela tributação, em função do acesso restrito ao sistema bancário – sendo este, portanto, um apelo à equidade vertical, feito por um parlamentar de esquerda na oposição.

Assim, a aprovação do IPMF se dá por meio de acordo suprapartidário, após o compromisso do governo em destinar parte de suas receitas à habitação popular. Entretanto, quando da tramitação

do PLP 153/1993, o qual regulamentava a cobrança do imposto, o PT muda de posição, sob o argumento de que não se mantiveram as premissas básicas do acordo anterior.

Com o fim do IPMF, que foi aplicado apenas no ano de 1994, à luz de seu grande impacto arrecadatário, desencadeiam-se articulações para que o governo federal aumentasse novamente suas receitas. Saíram na frente nessa disputa os então ministros da Saúde, Adib Jatene, e da Agricultura, José Eduardo de Andrade Vieira. Ambos passaram a se mobilizar para recriar um imposto sobre transações financeiras, cuja arrecadação deveria ser destinada ao financiamento da Saúde, na proposta de Jatene, ou no pagamento da dívida de agricultores, na proposta de Vieira (ABREU, 1995).

É em um contexto de receitas reduzidas, forte oposição da opinião pública e atores interessados na volta de um tributo sobre transações financeiras que passam a tramitar no Senado duas PECs. A primeira visava instituir um imposto sobre transações financeiras, a PEC 37/1995 de Vilson Kleinübing (PFL-SC), enquanto a segunda, a PEC 40/1995 de Antônio Carlos Valadares (PSB-SE), objetivava estabelecer uma contribuição.

Isso significava que o produto arrecadatário da primeira sofreria pressões para ser compartilhado com os entes subnacionais, já que impostos criados pela União se enquadram na competência residual desse ente, o qual é constitucionalmente obrigado a compartilhar essas receitas com estados e municípios. Em contrapartida, contribuições sociais não são compartilhadas. Logo, a proposta de Valadares (PSB-CE) se tornava de especial interesse ao governo federal por elevar suas receitas, sem compartilhá-las com entes subnacionais.

A segunda diferença se refere ao destino previsto para sua arrecadação. Contribuições sociais são vinculadas ao orçamento da seguridade social, e, além disso, Valadares (PSB-CE) determinou que toda arrecadação fosse destinada ao Fundo Nacional da Saúde, aproximando-se, então, da proposta de Adib Jatene. Por sua vez, a PEC 37/1995 não só criava um imposto, figura tributária que não está vinculada à seguridade social, como determinava que 75% de sua arrecadação fosse destinada à amortização da dívida federal e o restante à amortização das dívidas dos entes subnacionais. Em outras palavras, a contribuição é tida como preferível, pois vai aprimorar um serviço público de suma importância à população, a qual demanda por políticas redistributivas. São as melhorias esperadas no SUS que tornam a CPMF defensável e que vão pautar as colocações de seus defensores. Como dito por Valadares (PSB-CE) logo na primeira sessão de discussão da matéria, se “a dívida se encontra no ambulatório, a saúde já se encontra na UTI” (SENADO, 1995, p. 13619).

Ao mesmo tempo, a vinculação de suas receitas à saúde aparenta ter persuadido parlamentares do PDT, que não faziam parte da base aliada, uma vez que não aparecem explicitamente indícios de acordos entre o partido e o governo, embora o último contasse com uma maioria reduzida para

aprovação de matérias constitucionais. Desse modo, Fernando Ribas Carli (PDT-PR) sintetiza a posição de seu partido.

Quero perguntar a todos os Deputados que vão ser candidatos a Prefeito. Como S. Exas enfrentarão o eleitorado na hora de pedir voto em sua base. Como proverão suas prefeituras de recursos para atendimento à Saúde? Como darão atendimento à saúde da população se não receberem esses recursos? [...] Sr. Presidente, Sras e Srs. Deputados, não vamos fazer o jogo do Executivo. Certamente, se a CPMF não for aprovada, o Executivo irá dizer que os deputados votaram contra a contribuição e por isso a Saúde não terá recursos. Vamos ser conscientes, vamos lembrar nossas campanhas eleitorais, quando pedimos votos (Câmara dos Deputados, 1996, p. 19678).

À exceção do PT, o único partido que se vê em posição dúbia é o PFL, como atesta Inocêncio de Oliveira (PFL-PE). Não só o partido reivindica para si a alcunha de liberal, tendo uma tendência contrária ao aumento de tributos, como o mesmo fez parte da bancada governista de FHC. Junto com seu colega de partido, Benito Gama (PFL-BA), os dois afirmam que se encontraram com o presidente na manhã do dia da votação em primeiro turno da Câmara. Não só reconheceram, após a reunião, seu papel como membro da coalizão governista, como os mesmos teriam negociado a redução da alíquota máxima possível da CPMF, chegando a 0,20%. Muito embora em nenhum momento tenha se apresentado uma emenda que diminuísse a alíquota máxima, até a promulgação da PEC, a qual manteve a alíquota em 0,25%. De todo modo, a negociação entre o Executivo e a bancada pefelista se deu para garantir que a contribuição fosse aprovada, indicando a relevância atribuída pelo Executivo a um instrumento que elevaria, significativamente, a arrecadação da União.

Anos depois, na primeira renovação da CPMF, a PEC 637/1999, o contexto vai influenciar na motivação e em sua tramitação. A nova PEC aumentava para 0,38% a alíquota máxima nos doze primeiros meses após a publicação da matéria, sendo diminuída depois desse período para 0,30%. Além disso, todo o montante arrecadado devido ao aumento da alíquota seria encaminhado à previdência social, pois o governo identificava esta como a principal fonte do déficit primário. Tucanos, pefelistas, peemedebistas e membros do PPB votaram coesos pela CPMF, alinhados aos interesses do governo. Por isso, em nenhum momento houve uma chance real de que a CPMF não fosse aprovada ou tivesse sua arrecadação reduzida.

Para a oposição, a “CPMFMI” não traria ganho algum à saúde, servindo apenas para a especulação financeira internacional e aos interesses de banqueiros, já que a CPMF teria sido colocada como condição pelo FMI para a concessão do empréstimo solicitado pelo governo brasileiro. Para o governo, os benefícios seriam múltiplos, já que além de continuar aprimorando a saúde pública, agora o tributo também garantiria o pagamento de pensões e aposentadorias, bem como faria parte do plano de “salvação nacional” (SENADO, 1999, p. 258) que o país precisava elaborar.

Focando nos ganhos advindos da CPMF, Arthur Virgílio (PSDB-AM) resume os ganhos e benefícios da renovação da CPMF naquele momento. A fala se torna ainda mais importante se considerarmos o papel que o mesmo teve na extinção da contribuição em 2007.

Fico a queimar as pestanas imaginando por que alguém, com a sensibilidade que a Oposição sempre revela, poderia dizer-se contra a cobrança da CPMF, olhando a questão pelo ângulo social e também pelo ângulo ético. Esse imposto não trouxe inflação, aumentou a arrecadação, melhorou os investimentos na saúde, vai melhorar os investimentos na Previdência, e temos a convicção – e aí vou entrar na área que basicamente me faz dirigir-me [à] base que aqui sustenta o Governo Fernando Henrique Cardoso – de que este é o passo mais importante que se pode dar no ajuste fiscal de emergência, pois do total de 28 bilhões de reais, certa de 15 bilhões aqui estão. É uma sinalização para os investidores de dentro do País, como também para os investidores externos (Câmara dos Deputados, 1999, p. 8461).

Ainda na oposição, em 2001, o PT apresenta um ponto de inflexão. O partido muda de posição e passa a defender a CPMF. Mais importante para nosso argumento, sobre os problemas sobre os quais a política tributária se debruça, o que claramente orientava o partido era a preocupação com as receitas do governo federal.

A principal liderança do PT, já se projetando para sua presidência, marcava posição favorável à CPMF nos bastidores. Segundo Lula, era preciso defender um limite de déficit que não prejudicasse o projeto de desenvolvimento do país, de modo que ele estava convencido de que “o bom senso vai prevalecer. Será irresponsabilidade o governo querer nos sinucar. Essa casa [o Congresso] não será irresponsável a este ponto, votando a CPMF apenas até 2003, e não até 2004” (CRUZ VALDO; RODRIGUES, 2001, p. A7).

Logo no início da discussão do primeiro turno da PEC, firma-se um acordo entre o PT e governistas para estender a vigência até 2004, conforme defendera Lula, ainda que naquele ano a alíquota devesse cair para 0,08%, destinando-a integralmente ao fundo de combate à pobreza. Logo, o principal partido da esquerda na oposição passa a votar a favor da CPMF apenas quando se viu na iminência de assumir o governo, em função do potencial arrecadatório daquele tributo. Na esquerda, todos deputados petistas votaram pela aprovação da CPMF, enquanto entre os pedetistas, apenas 1 dentre 17 votaram no mesmo sentido. Fica claro como o PT já atuou, portanto, antecipando-se à posição de governo, já vislumbrada para 2003. Nessa linha, João Paulo Cunha (PT-SP) discursa:

Já dissemos que o País precisa de uma reforma tributária, que achamos excessiva a carga de 32% em relação ao PIB, que a corrupção que assola o País é um mal que precisa ser cortado pela raiz. Aproveito para dizer mais: vamos ganhar a eleição sem precisar fazer esse tipo de debate e mostraremos à população brasileira que este país pode seguir outro rumo. Votamos favoravelmente à prorrogação da CPMF porque somos responsáveis e temos compromisso com o Brasil. É isso o que move a bancada do PT (Câmara dos Deputados, 2002, p. 1563).

Quando finalmente assume o governo em 2003, o PT completa a transição de seu posicionamento em relação à CPMF. A primeira tentativa de renovação da CPMF sob a gestão petista foi inserida em uma modificação mais abrangente. A PEC 41/2003 introduzia uma reforma tributária composta por três eixos: *i)* nacionalização da legislação do ICMS; *ii)* modificação da CPMF e renovação da Desvinculação das Receitas da União (DRU) e *iii)* mudanças incrementais para aumentar o potencial de arrecadação sobre patrimônio, ligeiramente produzindo maior progressividade. É, inclusive, este último eixo que denota a relevância de se estudar a referida PEC, como caso em que a política tributária foi mobilizada para endereçar, ainda que superficialmente, o problema redistributivo.

Quanto ao segundo ponto – modificação da CPMF –, o projeto era mais audacioso do que as renovações anteriores da CPMF. Afinal, o governo federal propunha a manutenção permanente da CPMF. Explicitando seu caráter arrecadatório, em sua exposição de motivos, a PEC 41/2003 afirmava que a finalidade da nova contribuição seria eminentemente fiscal, tendo sua alíquota elevada no máximo até 0,38%, caso a União precisasse elevar suas receitas.

Contudo, já na CESP, o relator Virgílio Guimarães (PT-MG) abandona a permanência indefinida da CPMF no sistema tributário brasileiro, renovando-a apenas até 2007. Pode-se inferir que a mudança se fez necessária, pois as emendas apresentadas na CESP, bem como os discursos proferidos, indicavam que a eliminação de seu caráter provisório pressionaria a União a compartilhar suas receitas com os entes subnacionais, transformando a contribuição num imposto, reduzindo a receita líquida da União com o tributo, mais uma vez aduzindo ao potencial arrecadatório como principal fator que orientava as decisões em torno da contribuição.

Ao mesmo tempo, a renovação da CPMF suscitou dois atritos políticos diferentes. Um referente à oposição – agora composta por PSDB e PFL – que se via em uma posição contraditória se condenasse o tributo que criara e renovara inúmeras vezes ao longo dos anos 1990. Outro atrito se situava dentro da própria base petista, que à exceção de 2001 quando participou de acordo para renovar a CPMF, sempre criticara a contribuição.

Em relação à primeira, PSDB e PFL passam a qualificar o tributo como deletério para a atividade econômica, além de não corrigir as injustiças do sistema tributário brasileiro, enquanto o PT indica a importância da CPMF e da DRU em um sinal de responsabilidade no ato de governar.

A liderança do PSDB também se coloca contra a renovação da CPMF até 2007, apresentando destaque para sua supressão, embora fosse favorável a sua renovação por um período menor de tempo. A justificativa apresentada pelo partido foi de que o PT se contradizia ante os argumentos

veiculados quando era oposição e até mesmo em conteúdo encontrado no site do partido, contra a CPMF, como a transcrição citada por Jutahy Junior (PSDB-BA) revela:

‘O PT, de longa data, tem manifestado posição contrária à cobrança da CPMF, por considerá-la um tributo de má-qualidade, altamente inibidor da eficiência e da competitividade interna e externa da economia. Além disso, por ser cumulativa, atingindo uma gama enorme de operações que englobam o subconjunto de venda, produção e circulação, sem diferenciar gastos essenciais de gastos supérfluos, a CPMF compromete os requisitos de progressividade e seletividade tão caros aos sistemas tributários que sempre defendemos[...] É óbvio, Sr. Presidente, que a matéria constante do site do PT representa a posição do partido antes de ser Governo, na campanha eleitoral. [...] Não agimos com nenhuma irresponsabilidade em relação ao aspecto fiscal deste País (Câmara dos Deputados, 2003a, p. 46255).

A liderança do PT reage explicitamente indicando a importância que a arrecadação tem para o governo, justificando a mudança de postura. O movimento pendular entre o polo petista e o polo peessedebista é importante para ilustrar que a despeito do posicionamento ideológico, na posição de governo, defendia-se a CPMF com os mesmos argumentos e com o mesmo propósito: arrecadar, como atesta Nelson Pellegrino (PT-BA):

Sr. Presidente, um partido que tem responsabilidade de governar e de reconstruir um país às vezes não tem tempo para atualizar o seu site na Internet. [...] Há um ditado popular que diz o seguinte: é muito engraçado ver Satanás pregando em tempo de quaresma. É o que vejo alguns líderes da Oposição fazerem. Esses líderes, no passado, aumentaram em 10 pontos percentuais a carga tributária, escorcharam o contribuinte por 8 anos. Aliás, criaram, aprovaram e prorrogaram a CPMF, mas agora não têm mais a responsabilidade de governar. [...] A CPMF representa arrecadação de 24 bilhões para o País. Aqueles que votarem a favor deste DVS [determinando a supressão da CPMF], votarão contra o combate à pobreza, a melhoria do atendimento à saúde e à Seguridade Social (Câmara dos Deputados, 2003a, p. 46256-7).

Na última tentativa de renovação da CPMF, a PEC 50/2007, a mesma já era vigente há 11 anos, sem se considerar o período em que vigorou como IPMF. Ainda que tivesse destinação específica, a mesma era tida como importante ferramenta arrecadatória para equilibrar o orçamento da seguridade social, composto por previdência, saúde e assistência social. O governo Lula propôs então que a contribuição fosse renovada por mais quatro anos, até o final de 2011, sem desta vez incluí-la no bojo de uma reforma tributária mais abrangente.

Diferentemente da tramitação na Câmara de Deputados, é em função de uma base aliada mais enxuta e menos coesa que a tramitação no Senado exige que governo e oposição negociem pela prorrogação da CPMF por mais quatro anos. As negociações se deram com o então Ministro da Fazenda, Guido Mantega, em audiência pública no Senado. O governo se dispôs a negociar i) a possibilidade de se retirar as despesas com saúde da DRU, aumentando, portanto, os gastos

efetivamente realizados nessa área, e ii) aumentar o nível de isenção da CPMF para além dos contribuintes que auferiam R\$ 1.640 mensalmente, o que à época representava a faixa de isenção do IRPF, ou seja, começou-se a discutir a compensação do pago em CPMF com deduções no IRPF.

Contudo, de acordo com relatos feitos por senadores em discursos proferidos durante o primeiro turno de votação da PEC, o Executivo optou por pressionar os senadores da oposição por intermédio de seus governadores. Naquele dia, José Serra e Aécio Neves, governadores de São Paulo e Minas Gerais, respectivamente, pelo PSDB, deram declarações em veículos de imprensa defendendo a renovação da CPMF, em função dos repasses para a saúde. O interesse dos mesmos pode ser explicado pelos repasses que os estados recebiam pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), parcialmente financiado pela CPMF. Com seu fim, os mesmos veriam suas receitas para saúde também caírem, potencialmente produzindo custos político-eleitorais sobre eles. A estratégia enfureceu a liderança tucana no Senado, Artur Virgílio (PSDB-AM), quem anos atrás defendia a CPMF como ferramenta de combate à miséria e de responsabilidade fiscal.

Nós, hoje e ontem e pela madrugada de ontem, inclusive conversando com pessoas do Governo, como o Governador Eduardo Campos, como o ex-Ministro Antônio Palocci – não nos digam que não negociamos –, procuramos, o tempo inteiro, quaisquer janelas que nos abrissem possibilidades efetivas de credibilidade na negociação. O Governo opta pela prepotência, opta por imaginar que há uma hierarquia e que, a partir dela, Senador obedece ao que diz Governador. Eu quero respeitar meus Governadores sempre, mas jamais abrirei mão da autonomia da minha bancada, enquanto Líder dela for. [...] Mas o fato é que não dou pra trás e recomendo à minha Bancada que, com muita honradez, dê o seu voto firme, de coerência, no que combinou: a favor da derrubada desse imposto, para que o Governo seja obrigado a descer ao nível terrestre e negociar conosco o que seria uma verdadeira reforma tributária, o que seria o corte de gastos, o que seria a disciplina fiscal, o que seria um tratamento sério à sociedade brasileira (SENADO, 2007, p. 45105-6).

Mesmo com posterior envio de carta assinada pelo presidente Lula, comprometendo-se a destinar integralmente os valores da CPMF à saúde, e condução de Romero Jucá (PMDB-RO) nas negociações com a oposição, a contribuição não é renovada, a despeito da coesão da bancada governista, que sofreu seis defecções. Assim, a CPMF não é aprovada por 4 votos.

6.3.2 Vinculação a Benefícios Populares como Estratégia de Aprovação

Vê-se que todas as vezes que a coalizão governista ficava ameaçadoramente próxima de não contar com a maioria necessária para aprovação de matérias constitucionais, negociações eram iniciadas, vinculando suas receitas a benefícios claros, como foi o caso das PECs 48/1991, 256/1995 e 50/2007, como se vê na Tabela 10. Eram nesses anos que o governo em questão tinha maiorias

Tabela 10 – Coalizão e Tamanho de Maiorias na Tramitação da CPMF, 1993–2007

Ano de Tramitação	Proposição	Governo	Coalizão	% Câmara	% Senado
1993	PEC 48/1991	Itamar	PFL-PTB-PMDB-PSDB-PSB	60,0	72,8
1995	PEC 256/1995	FHC I	PSDB-PFL-PMDB-PTB	56,1	75,3
1999	PEC 637/1999	FHC II	PSDB-PFL-PMDB-PPB	73,9	84,0
2001	PEC 407/2001	FHC II	PSDB-PFL-PMDB-PPB	73,9	70,4
2003	PEC 41/2003	Lula I	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PDT-PPS-PV	42,9	37,0
2007	PEC 50/2007	Lula II	PT-PMDB-PP-PR-PSB-PTB-PDT-PCdoB-PRB	68,0	65,4

Fonte: Figueiredo, Canello e Vieira (2012), elaboração do autor.

constitucionais apertadas, em especial na Câmara dos Deputados. Em 1993, o governo federal prometeu que parte do produto arrecadatório do IPMF seria voltado à habitação popular e a crianças em situação de rua, como a fala de Mercadante atesta.

Em 1995, ano de criação da CPMF, o mote para sua aprovação se dava em torno de sua importância para o aprimoramento do SUS, atraindo o PDT; enquanto em 2007, quando o governo petista percebeu que teria sua renovação ameaçada sem o apoio da oposição, prometeu que todos seus recursos seriam efetivamente destinados à saúde pública, numa última tentativa de aprovação. Em outras palavras, toda vez que a renovação da CPMF se via ameaçada, a estratégia utilizada, prioritariamente, para sua viabilização política, voltava-se a sua vinculação a benefícios populares, cujos benefícios são difusos e tangíveis. Vale dizer que em 2003, a coalizão à época apresentava a menor quantia de assentos, dentre todas as demais renovações da CPMF (42,9% na Câmara dos Deputados). Entretanto, PMDB e PP votaram em peso a favor da contribuição, sendo que o primeiro ingressou oficialmente à coalizão no ano seguinte, e o PP em 2007. Por sua vez, em 2001, a inflexão petista, a favor da CPMF, se deu em função da antecipação do partido na posição de governo, evidenciando a importância arrecadatória da CPMF.

O gráfico 24 apresenta os coeficientes de regressões logísticas executadas para as votações nominais de cada turno de cada PEC relativa à CPMF que tramitou na Câmara dos Deputados, incluindo a relação do parlamentar com o governo, a ideologia de seu partido político e a região de que provinha. Aquele coeficiente maior que 0 é indicativo de um fator que aumentava a probabilidade de se votar favoravelmente à CPMF. Em todas as votações, membros da coalizão aumentaram as chances de aprovar a CPMF, ainda que em 1991, 1995 e 2001, este fator não tenha sido estatisticamente significativo. Afinal, nas duas primeiras oportunidades, houve acordos suprapartidários, firmados a partir da vinculação da contribuição a benefícios claros, enquanto em 2001, o resultado se explica em função da inflexão petista, orientada pela arrecadação. Como se pode ver também, a ideologia não apresenta coeficientes consistentes ao longo do período em que a CPMF foi vigente, indicando

que acordos suprapartidários aumentam a chance de que novos tributos sejam criados. Afinal, a composição ideologicamente heterogênea das coalizões governistas desde Itamar Franco, bem como acordos entre situação e oposição, cujas orientações ideológicas eram distintas, impedem que qualquer grupo ideológico fosse sistematicamente associado à aprovação da CPMF. Na verdade, este resultado ecoa o que se discutiu por Holland e Schneider (2017), indicando que a tributação é um tipo de política que requer a formação de coalizões amplas, *hard-redistribution policy*.

Figura 24 – Votações Nominais, Coeficientes de Regressão Logística, Instituição e Renovação CPMF

Fonte: Elaboração do autor.

Em 2007, contribuiu para o fim da contribuição a queda na credibilidade dos principais argumentos e estratégias empregadas pelos defensores da CPMF. Em primeiro lugar, o argumento de que a mesma seria provisória tornava-se frágil, já sendo vigente há 11 anos, potencialmente renovada por mais 4, ponto amplamente criticado por seus detratores. Este argumento também foi minado quando se veiculou a possibilidade de torná-la permanente em 2003.

Em segundo lugar, a ideia de que sua vinculação melhoraria a saúde foi perdendo força. No Congresso, este argumento já se via comprometido desde 1996, quando o governo, ao invés de adicionar a CPMF ao orçamento do FNS daquele ano, realocou as fontes de financiamento anteriores – CSLL e Cofins – para a previdência – com efeito, a promessa feita pelo governo Lula em 2007 visava abandonar esta manobra contábil, criada sob FHC.

Ademais, o quadro também era agravado, pois ao longo das décadas os principais “perdedores” da CPMF, a população bancarizada, mais bem situada na distribuição de renda brasileira, continuou dependendo em sua maioria do sistema privado de saúde, sendo duplamente onerada. O cenário repete o que Beramendi e Rueda (2007) argumentam. Grupos prejudicados pela tributação podem se recusar a contribuir ao fisco se não enxergam vantagens advindas desta contribuição. Por isso, o fim da CPMF era visto como desejável por aqueles que a pagavam, grosso modo, dependentes ou inclinados a usar exclusivamente o sistema de saúde privado. Progressivamente, deputados e senadores eram pressionados neste sentido, recorrendo às deficiências do SUS para afirmar que a CPMF era inócua. Por fim, não se pode deixar de mencionar a atuação empreendedora de grupos de interesses contrários à CPMF.

Em primeiro lugar, operadores financeiros da bolsa de valores de São Paulo se mobilizaram ao menos duas vezes contra a CPMF. Não só esses profissionais paralisaram suas atividades por uma hora naquele mês, como a Força Sindical, capitaneada por Paulinho da Força, organizou evento intitulado “Ação Cívica pelo Fortalecimento do Mercado de Capitais”, em parceria com a própria Bovespa, criticando a contribuição (Folha de São Paulo, 2001; CUCOLO EDUARDO; URIBE, 2019).

6.4 A PEC 41/2003: tentativa superficial e fracassada por maior progressividade

Nesta seção focaremos nos aspectos regulatórios da PEC 41/2003, os quais ligeiramente conferiam maior progressividade ao sistema tributário. Além de propor uma reforma tributária simplificadora e, originalmente, a manutenção da CPMF por tempo indeterminado, a referida PEC tinha como um de seus eixos estruturantes o aumento da progressividade do sistema tributário,

ainda que por meio de mudanças tímidas (SALVADOR, 2014). As alterações eram tímidas porque não traziam mudanças efetivas, apenas criavam condições mais favoráveis para a implementação de medidas progressivas nos tributos incidentes sobre o patrimônio. Vale dizer que analisamos a PEC 41/2003 por duas razões. Em primeiro lugar, há uma notória dificuldade de se identificar casos de medidas progressivas na tributação brasileira. Esta tese poderia ter se voltado a diversas tentativas de regulação do Imposto sobre Grandes Fortunas, por exemplo. Entretanto, o conteúdo apresentado repisaria argumentos perpetrados por seus críticos de que o referido imposto seria de difícil regulação, ante a dificuldade de se estabelecer o que seriam grandes fortunas, além de ter uma capacidade arrecadatória reduzida (CARVALHO; PASSOS, 2017).

Em segundo lugar, dada a reduzida capacidade redistributiva das mudanças propostas naquela PEC, seria possível esperar uma maior facilidade na sua tramitação e posterior aprovação. Assim sendo, esta proposta poderia ser o caso mais propenso a se identificar esforços do sistema político brasileiro na reforma de sua política tributária. Contudo, como se verá, a rejeição de seus itens progressivos denota a ausência de condições políticas para que sequer mudanças incrementais ocorram. Esta interpretação é verdadeira mesmo havendo um aumento simultâneo na arrecadação, o que convergiria para o interesse precípua do Executivo federal e de seus aliados, como se viu na análise da CPME.

Desse modo, a primeira mudança relevante na PEC suprimia a obrigatoriedade de regular o IGF por meio de lei complementar, viabilizando sua regulação por lei ordinária. Por conseguinte, facilitava sua aprovação, já que não se exigiria mais maioria absoluta para sua regulação, mas sim maioria simples.

A segunda mudança estabelecia que os ITCD e ITBI – dos estados e municípios, respectivamente – teriam que ter alíquotas progressivas de incidência. Enquanto a última incluía todos os veículos automotores – aquáticos, aéreos e terrestres – na base tributária do IPVA, também dos estados. O raciocínio neste último caso era permitir a tributação de iates e helicópteros, que nunca foram atingidos pelo fisco nacional, embora sejam associados à suntuosidade.

De imediato e indicativo da dificuldade de se reformar a regressividade do sistema tributário brasileiro, já no primeiro substitutivo do relator Virgílio Guimarães (PT-MG), retirou-se a possibilidade de se regular o IGF por lei ordinária, restabelecendo a exigência de lei complementar. Seu argumento foi de que:

Não obstante, por deferência a ilustres objetantes, que se exprimiram em numerosas emendas, suprimirei, em meu substitutivo, a facilidade preconizada pela PEC 41, ficando ratificada a exigência vigente de lei complementar para a instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas. Não vejo mal algum na exigência prudente

da lei complementar, que reforça a proteção ao contribuinte, e entendo que a falta de vontade política de implementar aquele imposto não deve disfarçar-se sob a alegação de supostas dificuldades procedimentais legislativas (Câmara dos Deputados, 2003c, p. 110-1).

Deste ponto em diante, a questão da tributação sobre patrimônio se voltou para a progressividade das alíquotas do ITCD, além da inclusão de veículos automotores aquáticos e aéreos na base do IPVA. Vale dizer que não só anteriormente parlamentares do PFL advogavam em favor do uso de tributos para redistribuir renda, como reconheciam a necessidade de se elevar a arrecadação dos tributos sobre propriedade para este fim, como Mendonça Prado (PFL-SE) atesta (Câmara dos Deputados, 2003a, p. 41873).

Em clara contradição, o PFL também era o partido que mais arduamente criticava as medidas que avançavam sobre a tributação sobre patrimônio. As críticas ao IPVA expandido focavam em como o mesmo prejudicaria, em primeiro lugar, os pescadores que se utilizavam de embarcações para suas atividades econômicas (Onyx Lorenzoni, PFL-RS), e em segundo lugar, prejudicaria também a aviação civil que teria que pagar pela posse de suas aeronaves (Rodrigo Maia, PFL-RJ). Tanto é que o partido apresenta destaque para suprimir o referido dispositivo.

Mesmo assim, o destaque foi rejeitado, preservando o texto, pois a bancada governista se manteve coesa, a despeito da heterogeneidade ideológica, enquanto a oposição de centro e direita não era numerosa o suficiente para vetar a supressão do dispositivo, reproduzindo o padrão de votação observado até aqui. Contudo, em função da composição diferente do Senado, este dispositivo foi suprimido, mantendo até hoje veículos aquáticos e aéreos isentos do IPVA.

Tratando-se do ITCD e do ITBI, as críticas eram constantes. Ao longo de toda sua tramitação, parlamentares da oposição afirmavam que a medida era ineficaz, em função da i) incapacidade deste tributo coletar grande volume de receitas; ii) ser incidente sobre a classe média, já que o topo da distribuição teria condições de evadir este imposto e; iii) ser demagógico por parte do governo. Eduardo Paes (PSDB-RJ) argumenta no mesmo sentido.

Sr. Presidente, tenho a ligeira sensação de que meu querido amigo, Deputado Virgílio Guimarães, leu este mandamento dos militantes de esquerda. Este é mais um ponto da reforma tributária jogado para a plateia, mais ou menos parecido com o Imposto sobre Grandes Fortunas: é bonito tê-lo inserido no texto constitucional, mas não é colocado em aplicação porque é muito ruim e porque imposto sobre patrimônio só é pago pela classe média, que não consegue mecanismos legais ou contratar grandes advogados para fugir da tributação, até quando está morrendo tem de pagar imposto *causa mortis* (Câmara dos Deputados, 2003b, p. 47631).

De modo que quando o plenário apreciou o destaque que suprimia esse dispositivo, as defecções ao centro e à direita na base aliada inviabilizaram a manutenção do texto, impondo a

Tabela 11 – Efeitos Arrecadatório e Redistributivo de Aspectos Regulatórios da PEC 41/2003

Proposição	Descrição	Efeito Arrecadatório	Efeito Redistributivo
PEC 41/2003	Regulação do IGF por lei ordinária	Positivo	Positivo
PEC 41/2003	Inclusão de veículos aquáticos e aéreos no IPVA	Positivo	Positivo
PEC 41/2003	Institui progressividade das alíquotas do ITCD e do ITBI (máximo 15%)	Positivo	Positivo

Fonte: Elaboração do autor.

única derrota ao governo durante a tramitação da PEC 41/2003 na Câmara dos Deputados. Como atesta Ricardo Izar (PTB-SP).

Sr. Presidente, meu partido, o PTB, que faz parte da base do Governo e tem votado a seu favor. Em todo esse período, também tenho votado com o Governo. Mas, neste caso específico, vou votar “não”, por diversas razões. Em primeiro lugar, se existir este imposto, vamos depender de lei complementar. Estou há 16 anos nesta Casa. Tenho certeza de que ela não virá, continuará havendo o teto de 15%, e caberá aos Governadores fixá-lo. Se hoje, com 4%, muitas famílias não têm condições de pagar, imagine com 15%. Na condição de integrante e de coordenador da Frente Parlamentar da Habitação e Desenvolvimento Urbano, considero isso verdadeiro absurdo. Até a construção civil vai diminuir sua produção, porque o brasileiro, por se preocupar com o futuro, compra imóvel, pensando nos filhos e netos. Como vão pagar 15%? Muitas pessoas que receberem imóveis de herança não vão ter condições de pagá-los. Por isso, não acompanho o meu partido e voto “não” (Câmara dos Deputados, 2003b, p. 47631).

Em outras palavras, todos os elementos de progressividade da PEC 41/2003 foram suprimidos. A regulação do IGF por lei ordinária o foi por decisão do relator, antevendo resistência no plenário; a progressividade do ITCD foi suprimida por defeções de centro e de direita na base governista na Câmara dos Deputados, enquanto a inclusão de veículos aquáticos e aéreos do IPVA foi retirada pelo Senado Federal.

Todas essas alterações, as quais confeririam maior progressividade ao sistema, podem ser encontradas sistematizadas na Tabela 11. A análise é importante por se observar que as mudanças não só contribuiriam para o aumento da progressividade do sistema – ainda que incrementalmente –, mas também para a arrecadação, por permitir uma maior tributação sobre o patrimônio. Tal efeito seria convergente com o interesse precípua do Executivo e também se volta ao problema que usualmente mobiliza a política tributária, oferecendo incentivos para a implementação dessas mudanças regulatórias. Mesmo assim, todas foram vetadas por partidos de centro e direita. Repetindo as especificações das regressões logísticas da seção anterior, observa-se no Gráfico 25, que centro e direita sempre estiveram associados a mudanças regressivas, sistemática e estatisticamente.

Figura 25 – Votações Nominais, Coeficientes de Regressões Logísticas, PEC 41/2003

Fonte: Elaboração do autor.

Em outras palavras, medidas progressivas enfrentam resistências mesmo quando também aumentariam a arrecadação do sistema. O ímpeto arrecadatório não é suficiente para se sobrepor ao veto conservador perpetrado pelo centro e pela direita. Realça-se, assim, a importância da formação de coalizões na arena parlamentar para compreender a política tributária. Conforme argumentado no início desta tese, a força de coalizões anti-progressividade acaba contribuindo negativamente para que sequer mudanças progressivas incrementais ocorram.

6.5 Considerações Finais

Este capítulo analisou duas propostas relevantes para o sistema tributário brasileiro. Por um lado, a CPMF foi tida como uma medida que visava explorar o problema arrecadatório da tributação. Por outro, a PEC 41/2003 introduzia mudanças ligeiramente progressivas ao sistema tributário brasileiro, lidando com o problema redistributivo. Como apontado no capítulo teórico desta tese, esses são dois problemas em que a política tributária é usualmente inserida. O objetivo era investigar as alternativas de política pública que foram formuladas no campo, analisando quem eram os atores defensores das mudanças, bem como as estratégias empregadas para sua aprovação.

A análise da tramitação e das votações nominais associadas à CPMF indica que o ator político protagonista na política tributária – o Executivo federal, a despeito da ideologia – tem como preocupação precípua a arrecadação. Para aprová-la, todos os Executivos recorreram às mesmas estratégias de aprovação, como, por exemplo, o ofuscamento de sua incidência e apelos à equidade vertical, já que a contribuição incidia apenas sobre a população bancarizada. Mas mais importante, o recurso a argumentos de que se sucederia maior estabilidade fiscal com a contribuição e de que suas receitas seriam vinculadas a benefícios populares visavam viabilizar a contribuição politicamente, por meio da concretização e aumento da tangibilidade de seus benefícios, compensando seus custos.

Alternativamente, quando se analisou a PEC 41/2003, a qual simultaneamente aumentava a progressividade do sistema e permitia um aumento da arrecadação, centro e direita vetaram as alterações, assim como o fizeram na ANC 1987-1988 e como é seu comportamento padrão na apresentação de proposições legislativas na área tributária.

O resultado revela a importância das dimensões exploradas nesta tese. Em primeiro lugar, indica-se como, de fato, o problema prioritário em torno do qual a política tributária é mobilizada é a arrecadação. A despeito da possibilidade de se aumentar a arrecadação por uma série de mudanças progressivas – como revogação da isenção de lucros e dividendos, revogação de deduções regressivas no IRPF, progressividade na tributação sobre o patrimônio, regulação do IGF, etc. – governos de diferentes matizes ideológicas optaram por aumentar a arrecadação criando um novo tributo sobre movimentações financeiras, o qual à época tinha efeitos redistributivos neutros.

O emprego de estratégias para sua instituição e renovação seguiu o que a literatura preconiza. Entretanto, argumentos de que suas receitas seriam vinculadas a serviços públicos populares e que as mesmas produziram maior estabilidade fiscal, por meio do ofuscamento de sua incidência, tiveram uma importância central, se comparados aos esparsos apelos à equidade vertical para sua aprovação. Ilustra-se, portanto, como as especificidades da tributação progressiva, enquanto política pública, tornam inócuos esses tipos de incentivos eleitorais ou apelos.

Mais importante foi demonstrar como, mesmo quando haveria uma convergência entre arrecadação e redistribuição, a composição ideológica na arena parlamentar dificultava que mudanças progressivas incrementais acontecessem. Centro e direita sempre formaram coalizões contrárias à progressividade, vetando novas regras que confeririam maior progressividade ao sistema pela PEC 41/2003. O resultado corrobora nossa proposição de que para que mudanças progressivas incrementais ocorram, faz-se necessário que coalizões pró-progressividade se formem ou que as coalizões anti-progressividade se vejam acuada. Na verdade, o caso brasileiro se torna típico de um país onde as primeiras não são fortes o suficiente, ao passo que coalizões anti-progressividade,

compostas por partidos de centro e direita, são consideravelmente influentes no processo decisório parlamentar.

Dessa forma, o Brasil acaba destoando dos demais países latino-americanos, os quais conseguiriam ao menos instituir uma mudança progressiva incremental. Mesmo quando a arrecadação seria reforçada, em conformidade com o problema principal sobre o qual a tributação se debruça, a organização de interesses contrários à progressividade prevaleceu no arranjo brasileiro.

7 Conclusão

Iniciamos esta tese com a seguinte pergunta: por que democracias desiguais e competitivas latino-americanas, com mercados de trabalho altamente estratificados, apresentam sistemas tributários regressivos? A questão produziria ainda uma contradição. Afinal, democracias com essas mesmas características introduziram políticas que envolviam gastos redistributivos, os quais contribuíram para a redução nos níveis de pobreza e desigualdade.

Este descompasso e disparidade na escolha entre gastos progressivos e tributos regressivos evidencia também uma lacuna teórica. Isso porque as teorias mais influentes que discutem a capacidade que democracias têm em reduzir desigualdades – a teoria do eleitor mediano, a teoria do governo partidário e a teoria dos interesses divergentes entre *insiders* e *outsiders* (MELTZER; RICHARD, 1981; HUBER; STEPHENS, 2012; ESPING-ANDERSEN, 2017; RUEDA, 2005) – não dão conta de explicar essa contradição.

Por fim, na discussão especificamente relacionada à política tributária, haveria resultados divergentes nos casos previamente estudados na América Latina, região que concentra uma grande quantidade de democracias com as características elencadas acima. Uma abrangente reforma tributária progressiva foi observada no Uruguai, sob um governo de esquerda (RIUS, 2015), enquanto mudanças progressivas relevantes foram registradas sob um governo conservador na Colômbia. Ao mesmo tempo, México e no Chile, sob governos de direita, apresentaram mudanças progressivas tópicas (FLORES-MACÍAS, 2014; FAIRFIELD; GARAY, 2017).

Desse modo, esta tese deveria recorrer a um esquema teórico que *i)* desse conta de explicar porque gastos progressivos coexistem com tributos regressivos numa mesma democracia, *ii)* compreendesse as razões teóricas de tal cenário e *iii)* compatibilizasse os casos latino-americanos já analisados.

Subsidiados pela obra de Kingdon (1984), propusemos que a relação entre problemas, atributos e disputa política da tributação é capaz de resolver este *puzzle*. A premissa é que políticas públicas se debruçam sobre problemas, isto é, cenários nos quais a atuação estatal deve intervir. Por sua vez, problemas diferentes ensejam soluções ou alternativas diferentes, de modo que determinadas alternativas recebem proeminência em detrimento de outras em função das condições políticas – *politics* – que se apresentam.

Dentre todos os problemas nos quais a tributação se insere, além da arrecadação, o redistributivo é um deles. Dizendo respeito à capacidade que o conjunto de tributos tem na redução da

desigualdade de renda, deve-se ter em mente que a tributação possui atributos específicos, a saber, custos concentrados, ao passo que seus benefícios são difusos e intangíveis. Estes últimos fazem com que não se identifique, com facilidade, os ganhos de se tributar progressivamente. Potenciais beneficiários podem não se conscientizar das vantagens extraídas por meio da tributação progressiva, por ser complexa a concretização dessas mudanças em ganhos claros. É o que a literatura chamou de “políticas públicas difíceis” (*hard-redistribution policies*) (HOLLAND; SCHNEIDER, 2017).

Em contraste, gastos progressivos, os quais têm benefícios difusos, mas tangíveis, criam incentivos para que atores políticos reivindiquem crédito por mudanças desse tipo. Além disso, como os benefícios são difusos, expandindo-se para um grande contingente de beneficiários, incentivos eleitorais são determinantes para que políticas desse tipo sejam instituídas. São esses incentivos que ajudam a compreender a instituição e o aprimoramento de políticas como transferências condicionais de renda, pensões não-contributivas ou serviços universais de saúde e educação, em toda a América Latina (GARAY, 2016; ARRETCHE, 2018). Nesses casos, partidos de esquerda, centro e direita convergiram para posicionamentos favoráveis a gastos progressivos.

Portanto, com atributos diferentes, tributos não são pautados por incentivos eleitorais. Somado ao fato de que os custos são concentrados – incentivando o engajamento de grupos que perderiam com a tributação progressiva, notadamente grupos de interesses – a *politics* da tributação é pautada pela formação de coalizões parlamentares, as quais se organizam e quando fortalecidas vão influenciar na alternativa escolhida para modificar a tributação.

Por um lado, existem o que chamamos de coalizões pró-progressividade, compostas por partidos de esquerda, cujos principais empreendedores são movimentos sociais defensores de redistribuição. Por outro, há as coalizões anti-progressividade, integrada por partidos de centro e de direita, com a atuação interessada de elites e empresariado. Vale dizer que, ao longo da tese, focamos exclusivamente na atuação dos membros dessas coalizões na arena parlamentar, pois é sabida a preferência e de que maneira se dá a atuação de grupos de interesse (CASTAÑEDA, 2017).

Com esse esquema analítico, observam-se as razões teóricas pelas quais as teorias mais influentes têm dificuldades em conciliar gastos progressivos e tributos regressivos. Afinal, os incentivos eleitorais não estão presentes para aumentar a progressividade de sistemas tributários, aumentando a dificuldade de reformas nesse sentido. Ao mesmo tempo, conciliam-se os casos previamente analisados na América Latina. A abrangente e progressiva reforma tributária uruguaia ocorreu quando a esquerda naquele país dispunha de maioria em todas arenas de veto. Alternativamente, as significativas mudanças colombianas, num governo de direita, podem ser compreendidas pelo

contexto extraordinário no qual aquele país se inseria, ante a dramaticidade dos conflitos com grupos paramilitares.

As mudanças incrementais do México se mostram como reflexo da crescente ameaça eleitoral representada por AMLO, à época candidato à esquerda pelo PRD, enquanto o Chile é visto como um caso em que a coalizão anti-progressividade se via acuada pela intensidade da mobilização de movimentos estudantis, os quais explicitamente demandavam por maior progressividade na tributação, para financiar um ensino universitário gratuito. O caso brasileiro, foco desta tese, é relevante, pois indica uma situação política diferente das dos demais. Isso porque, na política tributária, membros da coalizão pró-progressividade jamais ocuparam a maioria em todas instâncias de veto, enquanto membros da coalizão anti-progressividade se viram seguros em suas preferências. Como o país tampouco enfrentou um cenário de ameaça externa ou interna, semelhante à colombiana, as condições políticas adequadas para mudanças progressivas, abrangentes ou incrementais, não estiveram presentes. Fez-se do Brasil um caso ímpar de manutenção da regressividade de seu sistema tributário.

A ANC de 1987-1988 representava uma conjuntura crítica para reformar o sistema tributário brasileiro que já era regressivo. Entretanto, a mesma não modificou o status quo por três razões, conforme nosso esquema analítico propõe. Em primeiro lugar, o contexto era marcado pelo colapso das finanças de governos subnacionais (LOPREATO, 2002). Isso fez com que o problema principal a ser endereçado fosse o arrecadatório. Assim, formou-se uma coalizão, orientada pelo interesse de se elevar receitas, entre constituintes de todas regiões, sob prejuízo da União. Representantes de regiões tidas como ricas, como o Sudeste e o Sul, expandiram as áreas de tributação exclusiva (ARRETCHE, 2005), enquanto parlamentares das demais regiões aumentaram o montante a ser transferido por meio dos fundos de participação (LEME, 1992; FERRARI, 2013). Com isso, o problema redistributivo fora relegado a um segundo plano.

Em segundo lugar, a divisão descentralizada dos trabalhos constituintes em subcomissões temáticas inviabilizou o recurso a estratégias que tornam a tributação progressiva viável politicamente. Como discutia-se apenas questões tributárias na subcomissão temática, não era possível vincular medidas eventualmente progressivas – como a equiparação da tributação de rendimentos de capital a rendimentos de trabalho, a regulação do IPL e a criação de um tributo sobre externalidades negativas, por exemplo – a benefícios populares, mitigando os custos de mudanças do tipo e explicitando os benefícios de tais medidas.

Por fim, em terceiro lugar, a absoluta minoria de esquerda permitiu que vetos do centro e da direita se manifestassem. Afinal, na política tributária, não existem os incentivos eleitorais

que contribuíram para que constituintes desses últimos partidos votassem favoravelmente a gastos progressivos, como a indexação do BPC a um salário mínimo ou a criação do SUS. Admitindo que os relatores escolhidos pela liderança peemedebista eram efetivamente mais progressivos (GOMES, 2006), a situação foi agravada quando Mario Covas (PMDB-SP), líder de seu partido, desconsiderou a clivagem regional na escolha do relator e dos presidentes da subcomissão e da comissão temática. Sendo a subcomissão de tributos a única a violar o acordo de lideranças firmado entre PMDB e PFL, escolhendo um relator teoricamente fora do espectro progressista no PMDB. Combinados, os três fatores elencados contribuíram para que a CF/88, a despeito de seus avanços, mantivesse a regressividade do sistema tributário, além de demonstrarem a validade do esquema teórico proposto.

Em seguida, analisando a produção parlamentar na área tributária entre 1988 e 2020, construiu-se um banco de dados que compilava todas as iniciativas nessa área no período. Empregando um algoritmo supervisionado, demonstrou-se que raras são as proposições legislativas (PECs, PLPs, PLs e MPs) que podem ser consideradas progressivas. Dentre quase 5.000 proposições, apenas 5%, aproximadamente, foram consideradas progressivas, já evidenciando como a política tributária é pouco instrumentalizada para a redistribuição. O cenário subsidia nosso argumento de que incentivos eleitorais são inócuos na política tributária, se considerarmos que a apresentação de proposições legislativas serve a uma estratégia de sinalização eleitoral por meio da reivindicação de crédito por parte dos parlamentares.

Além disso, ficou evidente como a esquerda, apenas na oposição, está sistematicamente associada a proposições progressivas. Logo, evidencia-se como as condições políticas para que mudanças progressivas incrementais ocorram não estão presentes no caso brasileiro. Não só porque a esquerda, integrante da coalizão pró-progressividade, arrefece seu ímpeto redistributivo na política tributária quando passa à posição de governo, como o agrupamento que mais é engajado em tributação progressiva está alijado de posições de poder, as quais poderiam conferir-lhe poder de agenda.

Por fim, analisou-se a CPME, como principal mudança que se debruçou sobre o problema arrecadatório. Com ela, foi possível observar que todos os Executivos, a despeito de sua orientação ideológica, tinham como problema precípua em sua atuação na política tributária a arrecadação. Sua viabilização política se deu, sobretudo, por meio da vinculação de suas receitas a benefícios populares, em especial a saúde pública. De modo que dentre alternativas que poderiam também aumentar a arrecadação, como o aumento da tributação sobre a renda e sobre o patrimônio – como outros países latino-americanos fizeram –, optou-se por um novo tributo incidente sobre movimentações financeiras.

Ao mesmo tempo, a PEC 41/2003 foi analisada por pretender introduzir tímidas mudanças progressivas. Eram elas: *i)* a possibilidade de se regular o IGF por lei ordinária, não complementar, *ii)* estabelecer a progressividade de alíquotas de ITCD e ITBI e, *iii)* incluir veículos aquáticos e aéreos na base do IPVA. Em todas elas, o veto conservador ao centro e à direita atuou, mesmo quando essas mudanças também contribuiriam para um aumento da arrecadação, entre membros da bancada governista. Indica-se, portanto, que sequer o incentivo arrecadatário é capaz de se sobrepor à oposição de conservadores à tributação progressiva, por mais superficial que as mudanças sejam.

Uma importante consideração deve ser feita neste momento. O período compreendido por esta tese se encerra em 2020. Não é possível, portanto, considerar o PL 2337/2021, o qual foi apresentado pelo Ministério da Economia e que propunha mudanças ligeiramente progressivas. Esta foi também a primeira iniciativa do Executivo a propor a revogação da isenção de lucros e dividendos, desde sua criação em 1995. Em outras palavras, não se analisa uma relevante proposta progressiva.

Obviamente o referido projeto de lei não é uma reforma abrangente do sistema tributário. O mesmo é incremental, portanto. Ainda que seja inviável fazer uma análise detalhada de um processo que não se encerrou ainda, o esquema analítico proposto nesta tese pode nos dar pistas para compreendê-lo. Trata-se de uma proposta apresentada por um governo que se vê enfraquecido por razões políticas, econômicas, sanitárias e fiscais. Dito de outro modo, trata-se de um governo de extrema-direita que se encontra pressionado a tomar iniciativas que lidem com estes problemas. Seja angariando novos apoiadores ou dotando o Estado de capacidade orçamentária para reagir à pandemia ou para expandir programas sociais existentes. A dura competição imposta por Luís Inácio Lula da Silva (PT), tendo em vista as eleições de 2022, pode se assemelhar à disputa mexicana entre AMLO (PRD) e Calderón (PAN) na primeira década do século XXI. É esta conexão entre problema e política pública, num contexto específico, que pode ajudar a compreender porque um governo como o de Bolsonaro apresentou tal proposta. De todo modo, a diluição de seus principais dispositivos progressivos em seu primeiro substitutivo, após intensa mobilização de entidades empresariais, (Estado de São Paulo, 2021), já ilustra as dificuldades de se implementar medidas progressivas na tributação.

Com o detalhamento do caso brasileiro e sua inserção no contexto latino-americano, voltamos à pergunta inicial: por que democracias competitivas e desiguais, com mercados de trabalho altamente estratificados, têm sistemas tributários regressivos? Grosso modo, o cenário se deve às condições políticas inóspitas para reformas progressivas naquelas democracias. Diferentemente de democracias europeias e norte-americanas, a América Latina não passou por situações de ameaça externa ou

interna semelhantes às daqueles países. Sobretudo sabendo-se a importância que as duas guerras mundiais tiveram para elevar a tributação sobre a renda e o patrimônio na Europa e nos EUA, por exemplo (PIKETTY, 2014).

Contudo, mais importante do que isso, a força e tamanho de coalizões pró-progressividade na América Latina não foram, em geral, suficientes para grandes reformas tributárias, como foram na Europa ao longo do século XX, ainda que em graus distintos (ESPING-ANDERSEN, 2017). São as condições políticas que explicam essas diferenças, afinal os problemas e os atributos da política tributária serão os mesmos em economias desenvolvidas ou em desenvolvimento. Elucidativo disso é que desde 1980, quando coalizões anti-progressividade se fortaleceram nas primeiras, a progressividade desses sistemas caiu consideravelmente, seja considerando a primeira reforma tributária regressiva nos anos de 1980 nos EUA de Ronald Reagan (Republicanos) – seguida por outras duas nos governos de George W. Bush (BARTELS, 2016) e Donald Trump – ou aquela conduzida por Margaret Thatcher do Partido Conservador no Reino Unido.

Assim como a composição do mercado de trabalho em democracias de economias avançadas cria um ponto de convergência para a preferência de *insiders* (RUEDA, 2005), o inverso do que ocorre em democracias desiguais (GARAY, 2016; ARRETCHE, 2018), a força política reduzida dos membros de coalizões pró-progressividade na América Latina dificulta que os sistemas tributários daqueles países se tornem progressivos. Enquanto o cenário não é revertido, apesar dos avanços recentes, as democracias na região continuam sendo umas das mais desiguais no mundo.

Referências

- ABREU, B. Malan quer eliminar vinculações do orçamento. *Estado de São Paulo*, 1995. Citado na página 111.
- APPY, B. Por que o sistema tributário brasileiro precisa ser reformado. *Revista Interesse Nacional*, v. 8, n. 31, 2015. Citado na página 53.
- ARANTES, R. B.; COUTO, C. G. Uma constituição incomum. In: CARVALHO, M. A. R. de; ARAÚJO, C.; SIMÕES, J. A. (Ed.). *A Constituição de 1988: passado e futuro*. São Paulo: Hucitec, 2009. p. 17–51. Citado na página 57.
- ARDANAZ, M.; SCARTASCINI, C. Inequality and personal income taxation: The origins and effects of legislative malapportionment. *Comparative Political Studies*, SAGE Publications Sage CA: Los Angeles, CA, v. 46, n. 12, p. 1636–1663, 2013. Citado na página 92.
- ARNOLD, R. D. *The logic of congressional action*. New Heaven: Yale University Press, 1990. Citado na página 31.
- ARRETCHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, Universidade Federal do Paraná, n. 24, p. 69–85, 2005. Citado 4 vezes nas páginas 57, 58, 59 e 129.
- ARRETCHE, M. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, SciELO Brasil, v. 33, n. 96, 2018. Citado 7 vezes nas páginas 9, 14, 15, 38, 40, 128 e 132.
- BARTELS, L. M. *Unequal democracy*. Princeton: Princeton University Press, 2016. Citado na página 132.
- BERAMENDI, P.; RUEDA, D. Social democracy constrained: Indirect taxation in industrialized democracies. *British Journal of Political Science*, JSTOR, p. 619–641, 2007. Citado na página 120.
- CAGNIN, R. F.; FREITAS, M. C. P. de. Tributação das transações financeiras: a experiência brasileira com o IOF e a CPMF. *Análise Econômica*, v. 33, n. 63, 2015. Citado na página 24.
- Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*, 10/07/1996. Brasília: Câmara dos Deputados, 1996. v. 124. Citado na página 112.
- Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*, 11/03/1999. Brasília: Câmara dos Deputados, 1999. v. 42. Citado na página 113.
- Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*, 21/02/2002. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. v. 3. Citado na página 113.
- Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*, 03/09/2003. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. v. 142. Citado 2 vezes nas páginas 115 e 122.
- Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*, 17/09/2003. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. v. 152. Citado 2 vezes nas páginas 122 e 123.
- Câmara dos Deputados. *Relatório Comissão Especial – PEC 41/2003*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. Citado na página 122.

CAMPOS, I. W. *O Impasse da reforma tributária na era FHC. Tecnocracia versus elite industrial: o triunfo da arrecadação sobre a produção*. Tese (Doutorado) — Tese de Doutorado apresentada na FFLCH da Universidade de São Paulo, 2002. Citado 2 vezes nas páginas 29 e 55.

CARVALHO, P.; PASSOS, L. Imposto sobre grandes fortunas: o recente debate internacional e a situação no Brasil. In: AFONSO, J. R. et al. (Ed.). *Tributação e Desigualdade*. Belo Horizonte: Letramento, 2017. p. 575–624. Citado 3 vezes nas páginas 54, 73 e 121.

CASTAÑEDA, N. Business coordination and tax politics. *Political Studies*, SAGE Publications Sage UK: London, England, v. 65, n. 1, p. 122–143, 2017. Citado 6 vezes nas páginas 16, 17, 30, 34, 36 e 128.

CASTRO, F. A. d.; BUGARIN, M. S. A progressividade do imposto de renda da pessoa física no Brasil. *Estudos Econômicos (São Paulo)*, SciELO Brasil, v. 47, n. 2, p. 259–293, 2017. Citado na página 50.

CEPAL, N. Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2017: la movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible. CEPAL, 2017. Citado 6 vezes nas páginas 11, 12, 16, 24, 43 e 50.

CODATO, A.; BERLATTO, F.; BOLOGNESI, B. Tipologia dos políticos de direita no brasil. *Análise Social*, JSTOR, v. 53, n. 229 (4, p. 870–897, 2018. Citado 3 vezes nas páginas 87, 90 e 103.

COELHO, F. B. *Anteprojeto de Constituição, Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1987. Citado na página 67.

COLLIER, R. B.; COLLIER, D. *Shaping the political arena: Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Notre Dame: Notre Dame University Press, 2002. Citado na página 13.

COPPEDGE, M. A classification of Latin American political parties. Helen Kellogg Institute for International Studies, 1997. Citado 2 vezes nas páginas 87 e 103.

CRUZ VALDO; RODRIGUES, F. Lula defende CPMF até 2004 e bicho legal. *Folha de São Paulo*, 2001. Citado na página 113.

CUCOLO EDUARDO; URIBE, G. Recriação da CPMF está fora da reforma tributária por determinação do presidente, diz Bolsonaro. *Folha de São Paulo*, 2019. Citado na página 120.

DIAP. *Quem foi Quem na Constituinte*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1987. Citado na página 75.

DIAP. *Repertório Biográfico dos Membros da Assembleia Nacional Constituinte de 1987*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1987. Citado 2 vezes nas páginas 63 e 69.

DONOVAN, T.; BOWLER, S. Who wants to raise taxes? *Political Research Quarterly*, SAGE Publications Sage CA: Los Angeles, CA, p. 1–12, 2020. Citado na página 34.

ESPING-ANDERSEN, G. Power and distributional regimes. *Politics & Society*, Sage Publications Sage CA: Thousand Oaks, CA, v. 14, n. 2, p. 223–256, 1985. Citado na página 12.

ESPING-ANDERSEN, G. *Politics against markets: The social democratic road to power*. Princeton: Princeton University Press, 2017. Citado 3 vezes nas páginas 16, 127 e 132.

Estado de São Paulo. Em carta a Lira, 120 associações empresariais se posicionam contra reforma do IR de Guedes. *Estado de São Paulo*, 2021. Citado na página 131.

FAIRFIELD, T. Going where the money is: Strategies for taxing economic elites in unequal democracies. *World Development*, Elsevier, v. 47, p. 42–57, 2013. Citado 3 vezes nas páginas 30, 31 e 33.

FAIRFIELD, T. The political economy of progressive tax reform in Chile. In: MAHON, J. E.; BERGMAN, M.; ARNSON, C. J. (Ed.). *Progressive Tax Reform in Latin America*. Washington DC: Wilson Center, 2015. cap. 1, p. 30–56. Citado na página 18.

FAIRFIELD, T. *Private Wealth and Public Revenue in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, Cambridge, 2015. Citado na página 40.

FAIRFIELD, T. Taxing Latin America's economic elites. In: FLORES-MACÍAS, G. (Ed.). *The Political Economy of Taxation in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. p. 172–192. Citado 3 vezes nas páginas 30, 33 e 99.

FAIRFIELD, T.; GARAY, C. Redistribution under the right in Latin America: Electoral competition and organized actors in policymaking. *Comparative Political Studies*, Sage Publications Sage CA: Los Angeles, CA, v. 50, n. 14, p. 1871–1906, 2017. Citado 10 vezes nas páginas 13, 18, 19, 31, 32, 35, 36, 40, 105 e 127.

FANDIÑO, P.; KERSTENETZKY, C. L. O paradoxo constitucional brasileiro: direitos sociais sob tributação regressiva. *Brazilian Journal of Political Economy*, SciELO Brasil, v. 39, n. 2, p. 306–327, 2019. Citado 2 vezes nas páginas 64 e 65.

FERRARI, D. A. *Descentralização fiscal e repartição da receita pública: o FPE na Constituinte de 1988*. Tese (Doutorado) — Universidade de São Paulo, 2013. Citado 4 vezes nas páginas 56, 64, 103 e 129.

FIGUEIREDO, A. C.; CANELLO, J.; VIEIRA, M. Governos minoritários no presidencialismo latino-americano: determinantes institucionais e políticos. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 839–875, 2012. Citado 3 vezes nas páginas 87, 103 e 117.

FLORES-MACÍAS, G. A. Financing security through elite taxation: The case of Colombia's "democratic security taxes". *Studies in Comparative International Development*, Springer, v. 49, n. 4, p. 477–500, 2014. Citado 7 vezes nas páginas 19, 20, 32, 34, 40, 105 e 127.

FLORES, P. C. d. S. *A Política do Salário Mínimo no Brasil*. Tese (Doutorado) — Dissertação de Mestrado apresentada na FFLCH/USP, 2017. Citado 4 vezes nas páginas 80, 92, 98 e 99.

Folha de São Paulo. Em ato na Bovespa, Paulinho critica FHC. *Folha de São Paulo*, 2001. Citado na página 120.

GARAY, C. *Social policy expansion in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016. Citado 8 vezes nas páginas 9, 14, 15, 18, 40, 41, 128 e 132.

GIBSON, E. L. Boundary control: Subnational authoritarianism in democratic countries. *World Pol.*, HeinOnline, v. 58, p. 101, 2005. Citado na página 13.

GIFFONI, F. d. P.; VILLELA, L. A. *Textos para Discussão Interna n 105*. Brasília, 1987. Citado na página 70.

GOBETTI, S. W. Tributação da renda do capital e progressividade: o que fazer? In: AFONSO, J. R. et al. (Ed.). *Tributação e Desigualdade*. Belo Horizonte: Letramento, 2017. p. 705–744. Citado 4 vezes nas páginas 24, 45, 50 e 54.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. Progressividade tributária: a agenda esquecida. *Concurso de Monografia em Finanças Públicas, Tema 3 - Tópicos Especiais*, STN/Brasília, 2015. Citado na página 53.

GODOI, M. S. de. Tributação do consumo e efeitos redistributivos: alíquotas reduzidas conforme a essencialidade dos produtos/serviços (seletividade) versus alíquotas uniformes com transferências financeiras (refundable tax credits) para famílias de baixa renda. In: AFONSO, J. R. et al. (Ed.). *Tributação e Desigualdade*. Belo Horizonte: Letramento, 2017. p. 545–574. Citado na página 49.

GOMES, S. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). *Dados*, SciELO Brasil, v. 49, n. 1, p. 193–224, 2006. Citado 5 vezes nas páginas 13, 37, 62, 74 e 130.

GOÑI, E.; LÓPEZ, J. H.; SERVÉN, L. Fiscal redistribution and income inequality in Latin America. *World Development*, v. 39, n. 9, p. 1558–1569, 2011. Citado na página 42.

GRIMMER, J. Appropriators not position takers: The distorting effects of electoral incentives on congressional representation. *American Journal of Political Science*, Wiley Online Library, v. 57, n. 3, p. 624–642, 2013. Citado 2 vezes nas páginas 78 e 80.

HACKER, J. S.; PIERSON, P. Winner-take-all politics: Public policy, political organization, and the precipitous rise of top incomes in the United States. *Politics & Society*, SAGE Publications Sage CA: Los Angeles, CA, v. 38, n. 2, p. 152–204, 2010. Citado 4 vezes nas páginas 8, 20, 25 e 33.

HOLLAND, A. C.; SCHNEIDER, B. R. Easy and hard redistribution: The political economy of welfare states in Latin America. *Perspectives on Politics*, Cambridge University Press, v. 15, n. 4, p. 988–1006, 2017. Citado 5 vezes nas páginas 20, 25, 33, 118 e 128.

HUBER, E.; STEPHENS, J. D. *Democracy and the left: social policy and inequality in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press, 2012. Citado 3 vezes nas páginas 8, 13 e 127.

IMMERVOLL, H. et al. Simulating Brazil's tax-benefit system using Brahms, the Brazilian household microsimulation model. *Economia Aplicada*, SciELO Brasil, v. 10, n. 2, p. 203–223, 2006. Citado na página 54.

IZUMI, M.; MOREIRA, D. O texto como dado: desafios e oportunidades para as ciências sociais. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB*, Anpocs, v. 86, n. 2, p. 138–174, 2018. Citado na página 83.

JIMÉNEZ, J. P. Desigualdade, concentração de rendas e elites econômicas na América Latina: o papel da política fiscal. In: AFONSO, J. R. et al. (Ed.). *Tributação e Desigualdade*. Belo Horizonte: Letramento, 2017. p. 43–82. Citado na página 42.

JUNQUEIRA, M. de O. O nó da reforma tributária no Brasil (1995-2008). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, v. 30, n. 89, p. 93–113, 2015. Citado 3 vezes nas páginas 29, 48 e 55.

KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives, and public policies*. Londres: Longman, 1984. Citado 8 vezes nas páginas 8, 20, 21, 22, 25, 56, 101 e 127.

LAVER, M.; BENOIT, K.; GARRY, J. Extracting policy positions from political texts using words as data. *American political science review*, JSTOR, p. 311–331, 2003. Citado na página 85.

LEME, H. J. d. C. *O federalismo na Constituição de 1988: representação política e a distribuição de recursos tributários*. Tese (Doutorado) — Dissertação de Mestrado apresentada na Unicamp, 1992. Citado 5 vezes nas páginas 55, 59, 63, 103 e 129.

LOPREATO, F. L. C. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Editora Unesp, 2002. Citado 2 vezes nas páginas 58 e 129.

LOWI, T. J. American business, public policy, case-studies, and political theory. *World Pol.*, HeinOnline, v. 16, p. 677, 1963. Citado na página 25.

LUNA, J. P. Segmented party-voter linkages in Latin America: the case of the udi. *Journal of Latin American Studies*, JSTOR, p. 325–356, 2010. Citado na página 13.

LUZ, J. H. *Política ministerial: as emendas individuais orçamentárias no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Tese (Doutorado) — Universidade de São Paulo, 2017. Citado na página 87.

MANCUSO, W. P.; MOREIRA, D. C. Benefícios tributários valem a pena?: um estudo de formulação de políticas públicas. *Revista de Sociologia e Política*, SciELO Brasil, v. 21, n. 45, p. 107–121, 2013. Citado 3 vezes nas páginas 16, 28 e 81.

MARON, M. E.; KUHNS, J. L. On relevance, probabilistic indexing and information retrieval. *Journal of the ACM (JACM)*, ACM New York, NY, USA, v. 7, n. 3, p. 216–244, 1960. Citado na página 86.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. Citado na página 9.

MAYHEW, D. R. *Parties and Policies: How the American government works*. New Heaven: Yale University Press, 2008. Citado 2 vezes nas páginas 78 e 79.

MEDEIROS, D. B. *Organizando maiorias, agregando preferências: a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88*. Tese (Doutorado) — Universidade de São Paulo, 2013. Citado 3 vezes nas páginas 57, 62 e 69.

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F. d.; CASTRO, F. Á. d. A estabilidade da desigualdade de renda no Brasil, 2006 a 2012: estimativa com dados do imposto de renda e pesquisas domiciliares. *Ciência & Saúde Coletiva*, SciELO Public Health, v. 20, p. 971–986, 2015. Citado 3 vezes nas páginas 50, 54 e 67.

MELTZER, A. H.; RICHARD, S. F. A rational theory of the size of government. *Journal of Political Economy*, The University of Chicago Press, v. 89, n. 5, p. 914–927, 1981. Citado 3 vezes nas páginas 8, 10 e 127.

NETO, A. F. Estado, desigualdade e crescimento no Brasil. *Novos Estudos*, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, n. 115, p. 613–634, 2019. Citado 2 vezes nas páginas 53 e 54.

NETO, O. A.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, SciELO Brasil, v. 46, n. 4, p. 661–698, 2003. Citado 2 vezes nas páginas 81 e 98.

OLIVEIRA, F. A. de. *A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009*. Brasília, 2010. Citado 3 vezes nas páginas 58, 65 e 66.

OLIVEIRA, G. B. J. Fabrício Augusto de. A reforma tributária: removendo entraves para o crescimento, a inclusão social e o fortalecimento da federação. In: AFONSO, J. R. et al. (Ed.). *Tributação e Desigualdade*. Belo Horizonte: Letramento, 2017. p. 761–795. Citado 3 vezes nas páginas 46, 54 e 55.

ONDETTI, G. The roots of Brazil's heavy taxation. *Journal of Latin American Studies*, 2015. Citado na página 40.

ORAIR, R. O. et al. *Carga tributária brasileira: estimação e análise dos determinantes da evolução recente: 2002-2012*. Brasília, 2013. Citado na página 46.

PAES, N. L. Imposto de renda de pessoa física – uma análise comparada do Brasil em relação à América Latina. In: AFONSO, J. R. et al. (Ed.). *Tributação e Desigualdade*. Belo Horizonte: Letramento, 2017. p. 83–106. Citado na página 42.

PAES, N. L.; BUGARIN, N. S. Parâmetros tributários da economia brasileira. *Estudos Econômicos (São Paulo)*, SciELO Brasil, v. 36, n. 4, p. 699–720, 2006. Citado 3 vezes nas páginas 48, 54 e 106.

PERRY, P. O.; BENOIT, K. Scaling text with the class affinity model. *arXiv preprint arXiv:1710.08963*, 2017. Citado na página 86.

PIKETTY, T. *O Capital no Século XXI*. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2014. Citado 5 vezes nas páginas 8, 23, 54, 66 e 132.

PILATTI, A. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2008. Citado 3 vezes nas páginas 62, 69 e 73.

PINTOS-PAYERAS, J. A. Análise da progressividade da carga tributária sobre a população brasileira. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2010. Citado 3 vezes nas páginas 49, 53 e 54.

POWER, T. J.; ZUCCO, C. Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990-2005: a research communication. *Latin American Research Review*, JSTOR, p. 218–246, 2009. Citado 3 vezes nas páginas 59, 87 e 103.

PRZEWORSKI, A. A social-democracia como fenômeno histórico. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, SciELO Brasil, n. 15, p. 41–81, 1988. Citado 2 vezes nas páginas 18 e 30.

REZENDE, F. et al. *Textos para Discussão Interna n 104*. Brasília, 1987. Citado 2 vezes nas páginas 65 e 70.

RFB. *História do Imposto de renda no Brasil, um enfoque da pessoa física (1922-2013)*. Brasília: Secretaria da Receita Federal, 2014. Citado na página 50.

RIUS, A. The Uruguayan tax reform of 2006: Why didn't it fail? In: MAHON, J. E.; BERGMAN, M.; ARNISON, C. J. (Ed.). *Progressive Tax Reform in Latin America*. Washington DC: Wilson Center, 2015. cap. 2, p. 64–100. Citado 4 vezes nas páginas 17, 34, 40 e 127.

ROCHA, M. d. S. *La crise de la fiscalité au Brésil (1988-2010): un changement de paradigme inachevé*. Tese (Doutorado) — Paris 3, 2013. Citado 4 vezes nas páginas 29, 44, 54 e 55.

RUEDA, D. Insider–outsider politics in industrialized democracies: the challenge to social democratic parties. *American Political Science Review*, Cambridge University Press, v. 99, n. 1, p. 61–74, 2005. Citado 8 vezes nas páginas 8, 9, 10, 13, 14, 15, 127 e 132.

SALVADOR, E. As implicações do sistema tributário brasileiro nas desigualdades de renda. *Brasília: Inesc*, p. 9, 2014. Citado 2 vezes nas páginas 101 e 121.

SANCHEZ-SIBONY, O. Political economy of taxation in Latin America. In: *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2019. Citado na página 42.

SCHEVE, K.; STASAVAGE, D. Democracy, war, and wealth: lessons from two centuries of inheritance taxation. *American Political Science Review*, JSTOR, p. 81–102, 2012. Citado na página 35.

SCHEVE, K.; STASAVAGE, D. *Taxing the rich: A history of fiscal fairness in the United States and Europe*. Princeton: Princeton University Press, 2016. Citado na página 31.

SENADO. *Anais do Senado Federal, Comissão de Sistematização, Volume A*. Brasília: Senado Federal, 1987. Citado na página 72.

SENADO. *Anais do Senado Federal, Comissão de Sistematização, Volume C*. Brasília: Senado Federal, 1987. Citado 2 vezes nas páginas 64 e 72.

SENADO. *Anais do Senado Federal, Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças*. Brasília: Senado Federal, 1987. Citado na página 71.

SENADO. *Anais do Senado Federal, Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas*. Brasília: Senado Federal, 1987. Citado 4 vezes nas páginas 60, 63, 71 e 75.

SENADO. *Diário do Senado Federal, 09/08/1995*. Brasília: Senado Federal, 1995. v. 122. Citado na página 111.

SENADO. *Diário do Senado Federal, 07/01/1999*. Brasília: Senado Federal, 1999. v. 3. Citado na página 112.

SENADO. *Diário do Senado Federal, 13/12/2007*. Brasília: Senado Federal, 2007. v. 204. Citado na página 116.

SENADO. *Relatório do Grupo de Trabalho Destinado a Avaliar a Funcionalidade do Sistema Tributário Nacional*. Brasília, 2017. Citado na página 54.

SILVA, P. C. *O poder legislativo municipal: estrutura, composição e produção*. Tese (Doutorado) — Universidade de São Paulo, 2014. Citado 2 vezes nas páginas 81 e 98.

SILVA, R. R. M. d. *Instituições, Interesses e Tributação no Brasil e na Argentina: o Novo Desenvolvimentismo e os conflitos em torno da agenda tributária*. Tese (Doutorado) — Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2014. Citado 2 vezes nas páginas 25 e 61.

SILVEIRA, F. G. et al. Fiscal equity: distributional impacts of taxation and social spending in Brazil. *IPC Working Paper*, 2013. Citado na página 54.

SINDHWANI, V.; KEERTHI, S. S. Large scale semi-supervised linear SVMs. In: *Proceedings of the 29th annual international ACM SIGIR conference on Research and development in information retrieval*. [S.l.: s.n.], 2006. p. 477–484. Citado na página 86.

SIQUEIRA, R. B. de et al. O sistema tributário brasileiro é regressivo? In: AFONSO, J. R. et al. (Ed.). *Tributação e Desigualdade*. Belo Horizonte: Letramento, 2017. p. 501–528. Citado na página 54.

STEIN, E.; CARO, L. Ideology and taxation in Latin America. *Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, JSTOR, v. 17, n. 2, p. 1–27, 2017. Citado 2 vezes nas páginas 16 e 34.

TAROUCO, G. d. S.; MADEIRA, R. M. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. *Revista de Sociologia e política*, SciELO Brasil, v. 21, n. 45, p. 149–165, 2013. Citado 2 vezes nas páginas 87 e 103.

TAVARES, M. D. C. Imposto sobre circulação financeira. *Folha de São Paulo*, v. 24 de Setembro, 1995. Citado na página 106.

TILLY, C. *Coerção, capital e Estados europeus 1990-1992*. São Paulo: Edusp, 1996. Citado na página 23.

TIMMONS, J. F. Taxation and credible commitment: left, right, and partisan turnover. *Comparative Politics*, City University of New York, v. 42, n. 2, p. 207–227, 2010. Citado na página 18.

UGÁ, M. A. D.; SANTOS, I. S. Uma análise da progressividade do financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS). *Cadernos de Saúde Pública*, SciELO Public Health, v. 22, p. 1597–1609, 2006. Citado 2 vezes nas páginas 25 e 106.

VARSANO, R. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 1996. Citado na página 58.

WIBBELS, E.; ARCE, M. et al. Globalization, taxation, and burden-shifting in Latin America. *International Organization*, Citeseer, v. 57, n. 1, p. 111–136, 2003. Citado na página 42.

WILSON, J. Q. *The Politics of Regulation*. Nova Iorque: Basic Books, 1984. Citado na página 27.

WINTERS, J. A. *Oligarchy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. Citado na página 16.