

# **A Agenda Legislativa do IRPF**

Jefferson Lécio Leal<sup>1</sup>

Universidade de São Paulo

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas

Departamento de Ciência Política

Trabalho preparado para apresentação no VIII Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 9 a 11 de maio de 2018.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Ciência Política na Universidade de São Paulo (USP) e bacharel em Relações Internacionais e em Ciências Econômicas pela mesma instituição. Esse trabalho foi desenvolvido durante pesquisa financiada pela CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (PROEX 0487). Por gentileza, enviar comentários e sugestões para [jefferson.leal@usp.br](mailto:jefferson.leal@usp.br).

## **Resumo**

O objetivo desse trabalho é verificar se há relação entre a ideologia partidária e uma agenda progressiva de política tributária do imposto de renda de pessoa física (IRPF). A teoria partidária indica que os políticos de esquerda promovem uma agenda tributária progressiva para redistribuir renda e financiar políticas sociais que favoreçam seu eleitorado, os trabalhadores e os indivíduos mais pobres (Boix, 1998; Stein & Caro, 2013; Castañeda, 2016). Para testar essa hipótese, identificamos as 1.649 proposições legislativas que afetavam o IRPF no Brasil entre 1988 e 2016 e sua origem: por partido, por proponente e por Poder (Legislativo ou Executivo). Além disso, classificamos as proposições em categorias com o auxílio de um algoritmo de modelagem de tópicos textuais Latent Dirichlet Allocation (LDA). Os resultados preliminares indicam a validade para da hipótese para os parlamentares, pois parlamentares de esquerda se engajam mais em apresentar proposições sobre tributação de ganhos de capital, que têm impacto potencial progressivo, e menos proposições sobre deduções, potencialmente regressivas, que seus pares de centro e direita. Não se observa o mesmo padrão, porém, para o Executivo, que dificilmente propõe proposições progressivas, independentemente da ideologia do partido do Chefe do Executivo.

## 1. Introdução

O objetivo deste trabalho é identificar se a ideologia partidária afeta o comportamento dos políticos na formulação da política tributária do Imposto de Renda sobre Pessoa Física (IRPF), a partir da análise dos textos e da tramitação das proposições legislativas apresentadas na Câmara dos Deputados entre 1988 e 2016. A pesquisa não se limita a analisar o comportamento da chefia do Executivo e também buscará identificar a atuação dos parlamentares em política tributária progressiva.

O tema de pesquisa é relevante, pois, ainda que a tributação direta como um todo tenha um efeito redistributivo progressivo sobre a distribuição de renda no Brasil (Lustig, 2016; Silveira et al., 2011), estudos recentes dos dados disponibilizados pela Receita Federal indicam que a progressividade do IRPF enfrenta um truncamento nos rendimentos mais elevados (Gobetti & Orair, 2015, 2016). Para rendimentos menores que 40 salários-mínimos, quanto maior a renda, maior o percentual pago em imposto. A partir desse patamar, a relação se inverte. Essa situação é explicada pelo aumento das isenções sobre ganhos de capital, pela redução do número de alíquotas e do percentual das alíquotas máximas do IRPF e pelo aumento das despesas dedutíveis da base tributária do imposto (Afonso, 2014; Gobetti & Orair, 2015, 2016; Salvador, 2014).

A teoria dos recursos de poder estabelece a hipótese de que democracias com governos majoritários sociais-democratas criam estados de bem-estar social mais generosos e redistributivos (Esping-Andersen, 1985, 1990). Boix (1998) indica que essa redistribuição deveria se dar não apenas pelo gasto social, mas também pela tributação progressiva. No entanto, a literatura comparada sobre os países ricos indica que os países sociais-democratas, em comparação aos países liberais anglo-saxões, a despeito de terem maiores níveis de gasto social redistributivo, recorrem mais à tributação indireta, que é regressiva (Beramendi & Rueda, 2007; Garrett & Mitchell, 2001; Kato, 2003; Steinmo, 1989). A explicação institucionalista para esse paradoxo é que os governos sociais-democratas não podem onerar o capital sem contrariar os arranjos corporativistas com as representações centrais do empresariado e recorrem à tributação regressiva para financiar o gasto progressivo (Steinmo, 1989; Beramendi & Rueda, 2007).

Estudos sobre a América-Latina encontram uma associação positiva entre ideologia do governo e progressividade tributária (Wibbels & Arce, 2003; Stein & Caro, 2013; Castañeda & Doyle, 2015; Castañeda, 2016). Essa relação, porém, é moderada por

restrições econômicas e institucionais. Em contextos de elevada informalidade do trabalho e representação corporativa bem-coordenada, os governos de esquerda tendem a recorrer mais à tributação indireta, que se apresenta como a forma viável de financiar o gasto social.

O estudo da formulação da política tributária é importante para entender se existe mecanismo causal entre a chegada ao poder de governos de esquerda e o aumento da progressividade tributária, ao estabelecer como os atores políticos se comportam nas arenas decisórias. Além disso, a tributação pode ser alterada pelo texto legal sem mudanças de alíquotas, por meio de exceções, deduções e isenções, como mostra Ash (2015) para o caso americano. No Brasil, ademais, isenções sobre rendimentos elevados e deduções de despesas da base tributária têm consequências distributivas relevantes.

Identifico 3109 proposições legislativas que referenciam o imposto de renda, sobre pessoas quer físicas, quer jurídicas. Proponho a utilização de algoritmos de análise de texto para identificar os efeitos potenciais dessas proposições sobre a arrecadação e a progressividade tributárias a fim de identificar a agenda de política tributária dos atores políticos. Por meio desse algoritmo, identificamos as 1649 proposições que se referem especificamente ao IRPF. A análise descritiva dos números de proposições por deputado sugere que partidos de esquerda, propõem na Câmara mais proposições sobre ganhos de capital e menos sobre deduções que seus pares de centro e direita. Essa diferenciação não se observa nos projetos com origem no Executivo, que inicia a maior parte das proposições que conseguem ser transformadas em norma jurídica.

A segunda seção apresenta uma revisão sobre a literatura comparada sobre política e tributação e sobre a evolução recente da tributação no Brasil; a terceira dispõe os resultados preliminares; e a quarta conclui.

## **2. Revisão de Literatura**

O modelo teórico de Meltzer & Richard (1981) postula que a alíquota tributária decidida por uma sociedade, sob regra da maioria, depende apenas de dois parâmetros: a renda bruta do eleitor mediano (em produtividade e renda) e a renda média. Sempre que a renda média for superior à renda do eleitor mediano, a democracia exercerá uma pressão por redistribuição. Nesse raciocínio, não existe papel de ideologia na formulação de

política tributária, pois a democracia *per se*, em países desiguais, produziria pressões distributivas irresistíveis para quaisquer candidatos que queiram ser eleitos.

Já a teoria dos recursos de poder atribui a redistribuição de renda ao poder de mobilização da classe trabalhadora e sua capacidade de se fazer representar nos órgãos legislativos por partidos de esquerda, caracterizados por um princípio igualitarista. Assim, Estados em que há sindicatos fortes e coesos e nos quais as esquerdas parlamentares conseguem formar coalizões majoritárias por longos períodos teriam capacidade de estabelecer nível de taxação e tamanho do setor público maiores e sistemas de bem-estar social mais abrangentes e generosos (Esping-Andersen, 1985, 1990).

Semelhantemente, Hicks e Swank (1984) afirmam que os partidos trabalhistas, comunistas e social-democratas, isto é, os partidos de esquerda, tem bases políticas e lideranças que valorizam políticas de expansão do estado de bem-estar social. Do outro lado do espectro político, à direita, os partidos democratas-cristãos e conservadores têm bases compostas principalmente por capitalistas e pequeno-burgueses, que não tem interesse na expansão do estado de bem-estar social. Internamente, os partidos usam sanções e incentivos para compatibilizar o comportamento de seus membros aos seus direcionamentos programáticos. Adicionalmente, as corporações e os sindicatos patronais pressionarão o estado pela contenção do gasto social e os sindicatos de trabalhadores demandarão a expansão das políticas de bem-estar social. Empiricamente, os autores encontram evidências de associação entre a ideologia dos partidos no poder e a expansão do estado-de bem-estar social no sentido esperado para 18 democracias ricas entre 1960 e 1971.

Boix (1998) teoriza que, após os choques de petróleo da década de 1970, os insucessos das políticas keynesianas de gerenciamento da demanda agregada deslocaram a diferenciação entre projetos partidários nos países ricos para as políticas econômicas do lado da oferta. Tanto os partidos conservadores quanto os sociais-democratas desejavam o crescimento econômico, mas os primeiros eram mais indiferentes à desigualdade que os segundos.

O autor explica que, por isso, a estratégia dos partidos conservadores passou a ser a desoneração das empresas e a redução do gasto social, com o objetivo de incentivar o investimento privado. Já os partidos social-democratas optaram pela via de aumentar os gastos públicos com formação de capital físico e humano, com intuito de a aumentar a

produtividade das firmas e, conseqüentemente, o crescimento econômico, sem prejuízo do objetivo de redução da desigualdade. Para isso, os governos social-democratas precisariam taxar mais, preferencialmente de maneira progressiva. As evidências apresentadas indicam que, de fato, os países da OCDE que tiveram continuamente maioria social-democrata no gabinete e maior organização sindical entre 1960 e 1975 tinham alíquotas efetivas maiores sobre as rendas dos trabalhadores mais bem-remunerados na virada da década de 1970 para 1980.

Nas próximas subseções, apresento uma revisão do desenvolvimento da literatura comparada sobre a política da formulação de política tributária e sobre a evolução recente do sistema tributário brasileiro em três partes. A primeira delas aborda os trabalhos sobre os países ricos e o paradoxo de que as sociais-democracias tipicamente fazem uso de tributação regressiva. A segunda parte examina trabalhos sobre a relação entre ideologia partidária e progressividade tributária nos países latino-americanos. Por fim, a terceira revisa os fatos estilizados sobre tributação e política tributária no Brasil.

Aferir a progressividade de sistemas tributários nacionais em uma perspectiva comparativa é uma tarefa difícil, devido às dificuldades em compatibilizar em categorias universais tipos de tributários muitos distintos, além de identificar a incidência real dos impostos, uma vez que o efeito de evasões, deduções e isenções tributárias não permite que as alíquotas formais se manifestem perfeitamente como percentuais de renda efetivamente arrecadados. A literatura comparada geralmente recorre a dois tipos de soluções operacionais para esses problemas.

Para a primeira questão — que se refere a comparar a progressividades de tipos tributários inicialmente incompatíveis — a literatura usa agregações por tipos de impostos. As duas tipologias mais comuns são impostos diretos contra indiretos e impostos sobre renda do capital contra impostos sobre renda do trabalho e sobre consumo. Por hipótese, os impostos diretos e a tributação sobre capital são considerados progressivos, enquanto os impostos indiretos e a tributação sobre trabalho e consumo são tomados como regressivos. A segunda questão — que consiste na dificuldade de apurar a alíquota de impostos realmente arrecadada — é contornada pelo uso de alíquotas efetivas<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> As alíquotas efetivas sobre os fatores são definidas como a razão entre o total de receitas tributárias sobre o fator e a renda agregada do fator. Semelhantemente, a alíquota efetiva sobre consumo é

## 2.1. O Paradoxo da Progressividade Tributária nos Países Ricos

A literatura de economia política posterior aos trabalhos seminais de Esping-Andersen (1985, 1990), Hicks e Swank (1984) e Boix (1998) encontra um paradoxo nos países ricos, que desafia a hipótese da teoria de recursos de poder de associação entre esquerda e progressividade tributária. Se, por um lado, as sociais-democracias redistribuem renda por meio do gasto público e, para isso, taxam mais; por outro, tendem a se apoiar mais na tributação indireta, geralmente regressiva, que na direta (Beramendi & Rueda, 2007; Garrett & Mitchell, 2001; Kato, 2003; Steinmo, 1989).

Um fato estilizado adicional a esse paradoxo é observado por Steinmo (1989). Não apenas os países governados repetidamente por partidos social-democratas utilizam amplamente a tributação indireta, mas também os países liberais anglo-saxões recorrem mais à tributação direta que as sociais-democracias. A explicação do autor chama à atenção o papel que as instituições políticas têm na formulação da política tributária, a partir de três estudos de caso (Estados Unidos, Suécia e Reino Unido). Nos Estados Unidos, o federalismo e a fragmentação do Congresso e dos próprios partidos tornam difícil a aprovação de mudanças gerais na legislação eleitoral e dão incentivo para que os parlamentares atendam a isenções e exceções tributárias muito específicas para atender diversos grupos de interesses. Essa configuração permite que se mantenha alíquotas altas de tributação sobre a renda das empresas e dos trabalhadores mais bem-remunerados, contrabalançada pelas exceções que os parlamentares conseguem para beneficiar os grupos específicos por eles representados.

Em um outro extremo, na Suécia, a representação proporcional e a concentração econômica levaram o governo social-democrata a buscar apoio do empresariado em arenas decisórias corporativistas e a reduzir a tributação sobre capital e lucro e concentrar a arrecadação em impostos indiretos, que não sofriam oposição de nenhum grupo de interesse centralizado e representado nas arenas decisórias. Já no Reino Unido, a associação entre representação majoritária, disciplina partidária e parlamentarismo possibilitou a formação de governos com maioria, que continuamente fazem alterações na política tributária em função do compromisso com plataformas eleitorais próprias anteriormente apresentadas, sem mudanças generalizadas ao código tributário, que seriam

---

definida como a razão entre a receita agregada do imposto sobre consumo e o consumo agregado. Uma explicação mais detalhada é disponível em Garrett e Mitchell (2001, p. 158-159).

excessivamente custosas. A progressividade da política tributária inglesa aferida pela composição de receitas entre impostos diretos e indiretos fica em um meio termo entre os dois outros casos.

A explicação institucionalista também é enfatizada por Beramendi & Rueda (2007), que encontram uma associação positiva entre a combinação de governos sociais-democratas com modelos corporativistas e alíquotas efetivas da tributação indireta por um modelo de painel com 16 países da OCDE e período de 1965 a 1995. A explicação dos autores é que, ainda que a social-democracia deseje a redistribuição progressiva de renda, é impossível aumentar a taxa sobre o capital sem violar o arranjo corporativista. Assim, a solução viável para financiar o gasto redistributivo é a tributação indireta.

Uma outra explicação possível para o paradoxo seria que a liberdade de capitais crescente em um cenário de globalização trazia incentivos para que os países aliviassem a carga tributária do capital e das rendas maiores. Garrett & Mitchell (2001) apresentam contra-evidências sobre essa hipótese por um modelo de regressão em painel com 18 países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e período de 1961 a 1993. Em geral, os efeitos de ideologia partidária, comércio internacional e investimento externo direto sobre a alíquota efetiva de capital e sobre a razão entre a alíquotas efetivas de capital e a soma das alíquotas efetivas de trabalho e consumo são pouco significativos e apontam fracamente para a direção de que maior mobilidade de capital é positivamente correlacionada com progressividade tributária. Os autores também constataam que os países europeus continentais tendem a onerar mais o capital que o consumo e a renda do trabalho.

Dentro dos países, porém, não necessariamente se observa o paradoxo encontrado nas análises entre países. A análise quantitativa dos textos das leis estaduais americanas de 1963 a 2010 feita por Ash (2015), por exemplo, indica que, relativamente aos republicanos, os governos democratas criam mais textos legais que aumentam a base da tributação sobre renda e reduzem a base da tributação sobre consumo. Nesse sentido, associa-se à esquerda a progressividade tributária. Além disso, não há diferença entre os partidos na atuação por mudança de alíquotas dos impostos. Vale notar que a tendência americana em criar exceções tributárias em vez de alterar alíquotas com efeito generalizado já era observada por Steinmo (1989).



## 2.2. Globalização, Ideologia e Progressividade Tributária na América Latina

O contexto de globalização dos países latino-americanos a partir da década de 1980 trouxe a suposição de que a progressividade tributária da região viria a diminuir. Tanzi (2000) afirma que, durante a década de 1990, com dificuldade em captar empréstimos externos a juros baixos, os países latino-americanos aumentaram a arrecadação tributária em detrimento da simplicidade administrativa de seus sistemas tributários e do aumento da equidade. Em um contexto de inflação elevada, os governos centrais tenderam a recorrer mais a impostos com períodos de arrecadação mais curtos, como os impostos sobre venda. Além disso, com a globalização, os países sofreram pressão externa para liberalizar os fluxos de comércio e capital por meio da redução dos impostos sobre renda de pessoas físicas e jurídicas ou sobre ganhos de capital e das tarifas de importação.

A prevalência dos impostos indiretos em detrimento dos impostos sobre renda observada por Tanzi (2000) na década de 1990 continua sendo presente nos países latino-americanos na década de 2010, a despeito de a arrecadação média do imposto de renda sobre pessoa física como percentual do Produto Interno Bruto (PIB) da região ter aumentado de 0,96% em 2005 para 1,57% em 2015 (CEPAL, 2017). Esse aumento da arrecadação foi acompanhado por um achatamento da amplitude de alíquotas do imposto de renda, dado que a alíquota mínima média da região aumentou de 7,5% em 1985 para 9,8% em 2016 e a alíquota máxima média diminuiu de 50,9% para 26,6% no mesmo período, muito inferior ao valor correspondente, por exemplo, na Zona do Euro, de 45%.

A despeito de haver tendências regionais sobre política tributária, há variância no grau de progressividade tributária encontrado em cada um dos países que merece ser explicada. Os trabalhos de Wibbels & Arce (2003), Kingstone & Young (2009), Stein & Caro (2013), Castañeda & Doyle (2015) e Castañeda (2016) testam a relação entre ideologia e política tributária para os países da região.

Wibbels & Arce (2003) encontram, no período de 1978 a 1996, um efeito positivo e significativo de um índice de força do trabalho e da esquerda<sup>3</sup> sobre a razão entre a arrecadação tributária proveniente de imposto de renda de pessoa jurídica ou de contribuição patronal e a soma das arrecadações do impostos sobre renda de pessoa física, da contribuição social dos empregados e do impostos sobre vendas, o que sugere que

---

<sup>3</sup> O índice pondera a taxa de sindicalização nacional pela militância de partidos relacionados ao movimento trabalhista.

movimentos sociais trabalhistas e militâncias partidárias de esquerda conseguem resistir a movimentos de reforma tributária regressiva e induzir os políticos a concentrarem a arrecadação em impostos sobre a renda do capital, não sobre trabalho e consumo.

Com um modelo de painel de 17 países e período de 1990 a 2010, Stein & Caro (2013) encontram evidências de que ter um presidente de esquerda aumenta a receita tributária nacional e a receita tributária dos governos centrais como percentuais do PIB. Esse aumento se dá principalmente pelo incremento da taxaço sobre a renda, não por contribuições sociais e impostos indiretos. Tais evidências são robustas a especificações de estudos de eventos e diferenças-em-diferenças.

Castañeda & Doyle (2015) estimam um efeito positivo de presidentes de esquerda e coalizões parlamentares majoritárias sobre arrecadação tributária direta e negativo sobre arrecadação indireta (como percentuais da receita tributária) com um painel de 18 países, de 1990 a 2010. No entanto, há heterogeneidades importantes que mitigam o efeito ideológico, pois quanto mais centralizadas as associações patronais e quanto maior o contingente de trabalhadores informais, mais os governos de esquerda tendem a optar por privilegiar a tributação indireta.

Esses resultados, relacionados àqueles de Beramendi & Rueda (2007) para os países da OCDE, indicam que as preferências redistributivas de governos de esquerda são restritas por influência dos grupos de interesse e por condições estruturais da economia que tornam difícil evitar a sonegação da tributação direta em contextos de informalidade alta. Assim, o financiamento do objetivo de esquerda de enfatizar a política social depende do recurso à tributação indireta e regressiva. Com a mesma amostra, Castañeda (2016) mostra que mesmo que os presidentes e ministros da fazenda demonstrem preferir um aumento da tributação, o grau de coordenação das associações empresariais dificulta o aumento da tributação geral e direta e induz ao aumento da tributação indireta, que afeta atores com menor capacidade de coordenação.

### **2.3. Tributação e Política Tributária no Brasil**

No caso brasileiro, a carga tributária como percentual do PIB aumentou de 26,7% em 1996 para 35%, em 2013, patamar comparável a países da OCDE (Mendes, 2008; Salvador, 2014). Salvador (2014) mostra que os impostos sobre consumo constituem a maior parte da arrecadação tributária brasileira, embora tenham diminuído de 59,57% da

arrecadação em 2000 para 55,74% em 2011, valores que equivalem a quase 20% do PIB. A parcela arrecadada por impostos sobre a renda, no mesmo período, cresceu de 25,82% para 30,48%. Embora mais modesta, também aumentou a parcela proveniente dos impostos sobre patrimônio, de 2,84% para 3,70%. Em termos gerais, esses dados indicam uma primeira impressão de que a tributação brasileira é regressiva, mas que teria se tornado mais progressiva.

Mesmo assim, Silveira et al. (2011) mostram que a tributação regressiva tem um forte impacto na distribuição de renda brasileira. Eles calculam o índice de Gini da distribuição de renda domiciliar per capita do Brasil para 2003 e 2009, a partir de dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares, em cada fase da ação distributiva do Estado (vide Tabela 1). A renda original é a bruta, sem qualquer ação estatal distributiva direta. A renda inicial é dada pela original, somada às transferências de renda positivas do Estado para as famílias; da qual são deduzidos os impostos diretos (sobre renda) para obter-se a renda disponível. A renda pós-tributação corresponde à renda disponível menos os impostos indiretos e a final considera esta última, à qual se adiciona o valor monetário dos serviços de educação e saúde públicas.

**Tabela 1 — Índice de Gini das rendas original, inicial, disponível, pós-tributação e final — Brasil, 2003 e 2009**

Ano	Original	Inicial	Disponível	Pós-tributação	Final
2003	0,645	0,617	0,605	0,633	0,548
2009	0,634	0,586	0,571	0,598	0,496

Fonte: Silveira et al., 2011 (Adaptado).

Nota-se, em ambos os anos, pela redução do índice de Gini da renda original para a inicial e desta para a disponível, que as transferências de renda têm um forte efeito de desconcentração de renda e que a tributação direta tem um efeito distributivo moderado. O efeito da tributação indireta é bastante regressivo (como pode ser observado pelos elevados valores do índice de Gini da renda pós-tributação). Por fim, os gastos com saúde e educação têm um relevante impacto igualitário. Silveira et al. (2011) comentam que o efeito regressivo da tributação indireta é tão perverso que contrabalança o efeito do gasto

social. Lustig (2016), por meio de uma metodologia semelhante, com dados de 2009, que indica os efeitos marginais da tributação, dos gastos públicos e das transferências de renda para a distribuição de renda também encontra que o gasto público, as transferências de renda e a tributação direta têm efeito progressivos no Brasil, ao contrário da tributação indireta.

No entanto, apesar de a tributação direta como um todo ter um caráter redistributivo progressivo, com dados dos Grandes Números da Receita Federal do ano de 2013, Gobetti & Orair (2015, 2016) explicam que o tratamento tributário das rendas mais elevadas no Brasil provoca um truncamento na progressividade do imposto de renda de pessoa física. Das faixas de mais baixas até 20 a 40 salários mínimos, conforme aumenta a renda, maior o percentual de imposto direto pago em relação à renda. A partir desse patamar, quanto mais ricos os estratos, menor, percentualmente, o imposto de renda pago.

Os autores explicam esses padrões a partir de mudanças tomadas como paradigmáticas e representativas da legislação recente sobre esse tributo; a saber, a redução no número de alíquotas, a redução da alíquota marginal<sup>4</sup> máxima e a instituição da Lei 9.249/1995, que tornou isentos do imposto de renda para pessoa física os lucros e dividendos distribuídos por empresas. Afonso (2014) mostra que os rendimentos declarados como isentos e não tributáveis aumentaram de 7% para 12,6% do PIB entre 1999 e 2011. No último detalhamento disponibilizado pela Receita Federal, em 2003, 29% desses rendimentos correspondiam a lucros e dividendos.

Salvador (2014) afirma que as principais mudanças recentes que aumentaram a regressividade do sistema tributário brasileiro foram implementadas no governo de Fernando Henrique Cardoso: desoneração de impostos das empresas e do capital; isenção de imposto de renda sobre distribuição de lucro a pessoas físicas; redução do número de faixas de alíquota do imposto de renda; e não correção da tabela de imposto de renda entre os anos-calendário de 1996 a 2001 — que leva, ao longo do tempo, à inclusão, entre os não isentos, de pessoas de categoria de renda mais baixa que tenham aferido aumentos apenas nominais, não reais, de renda.

Durante o primeiro governo Lula, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº. 41/2003, do Executivo, tentou implementar a progressividade sobre os seguintes impostos

---

<sup>4</sup> A alíquota marginal é a alíquota de imposto que incide para cada estrato de renda. Diz-se que ela é marginal porque, a partir do nível de renda em que um indivíduo troca de alíquota, cada unidade monetária adicional é taxada à nova alíquota.

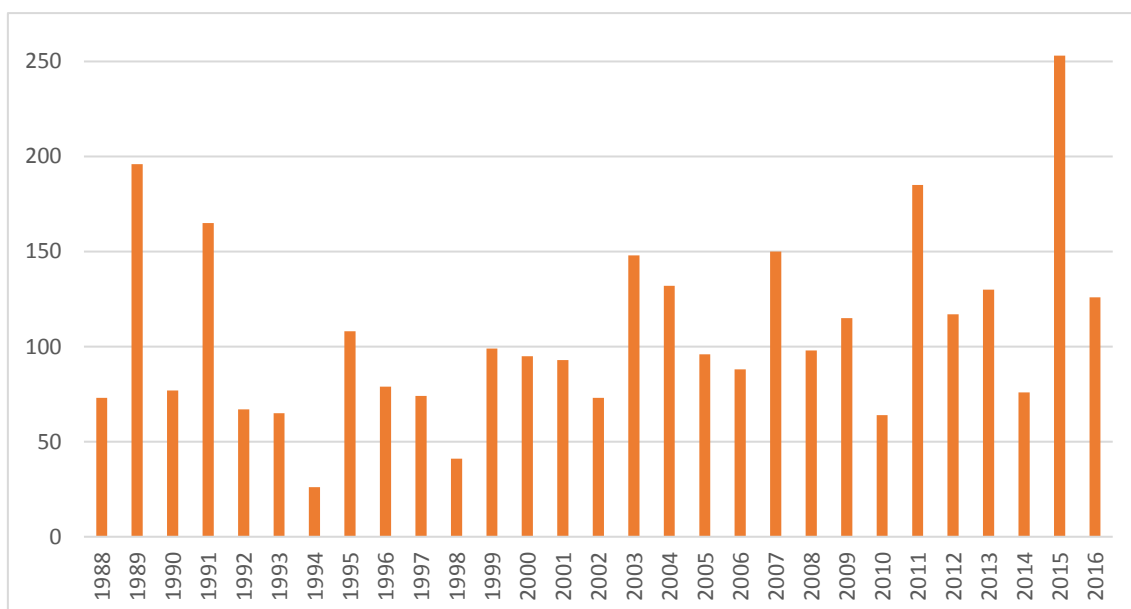
sobre patrimônio: Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação de quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD), Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso Inter Vivos (ITBI) e Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Além disso, o projeto reduzia a alíquota de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para gêneros alimentícios e tornava permanente a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) para a Seguridade Social. Salvador (2014) afirma que essa reforma não foi aprovada por oposição parlamentar. As medidas seguintes aprovadas durante o primeiro governo Lula não se destacam por caráter progressivo e dentre elas se incluem a Medida Provisória (MP) nº 281/2006 e a Lei nº 11.033/2004, que desoneraram, respectivamente, os investimentos estrangeiros e as aplicações financeiras.

Já durante o segundo mandato, em 2008, o governo Lula enviou ao Congresso Nacional a PEC nº 233, que trazia diversas simplificações de pagamentos de impostos para as empresas, mas, segundo Salvador (2014), comprometia os recursos da seguridade social, da educação e do trabalho, ao extinguir a Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico Incidente sobre a Importação e a Comercialização de Combustíveis (CIDE) e a Contribuição Social do Salário-Educação, além de reduzir gradativamente a participação dos empregadores para a Previdência Social. O autor atribui à resistência dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada o fato de a PEC nº 233 não ter avançado. Sobre o primeiro governo Dilma, Salvador apenas comenta as desonerações para alguns setores da indústria e o fato de que a redução da contribuição patronal aumenta a regressividade do financiamento da seguridade social e compromete o princípio da solidariedade do custeio da previdência.

Contudo, esses exemplos são insuficientes para caracterizar a atuação partidária em matéria da política tributária, pois não se sabe se propostas progressivas relevantes foram sequer apresentadas, quem foram seus propositores e as razões pelas quais não foram transformadas em lei. Não se identifica hoje na literatura uma explicação abrangente sobre os mecanismos políticos que afetam a trajetória da política tributária brasileira. Por esse motivo, este trabalho visa a contribuir para a literatura com o estudo de caso da formulação da política tributária do Imposto de Renda sobre Pessoa Física (IRPF) e identificar como os conflitos distributivos se refletem na política institucionalizada pela tramitação das proposições legislativas.

Muito embora a literatura comparada sobre os países ricos enfatize a paradoxal associação da arrecadação tributária majoritariamente indireta a países tradicionalmente social-democratas, o estudo da política tributária do IRPF se justifica pelo seu potencial redistributivo direto e pelo seu efeito sabidamente redutor de desigualdades, que poderia ter sido mobilizado pelos governos brasileiros de esquerda, à semelhança de políticas distributivas na forma do gasto social que efetivamente foram implementadas, como a valorização do salário mínimo e o Bolsa Família.

**Gráfico 1 – Quantidade de proposições sobre imposto de renda apresentadas por ano**



### 3. Proposições Legislativas sobre o IRPF

Construímos uma amostra pela busca de proposições entre 1988 e 2016 no portal de Atividade Legislativa do site da Câmara dos Deputados que mencionem a expressão exata “Imposto de Renda” em suas ementas, na indexação por palavras-chave ou no inteiro teor dos textos. Identificamos 3109 proposições, que podem ser de cinco tipos legais: Proposta de Emenda à Constituição (PEC), Projeto de Lei Complementar (PLP), Projeto de Lei (PL), Medida Provisória (MPV), Projeto de Lei de Conversão (PLV) e Projeto de Decreto Legislativo (PDC). O Gráfico 1 apresenta a distribuição do número de proposições legislativas ao longo dos anos, por ano de apresentação. Coletamos as

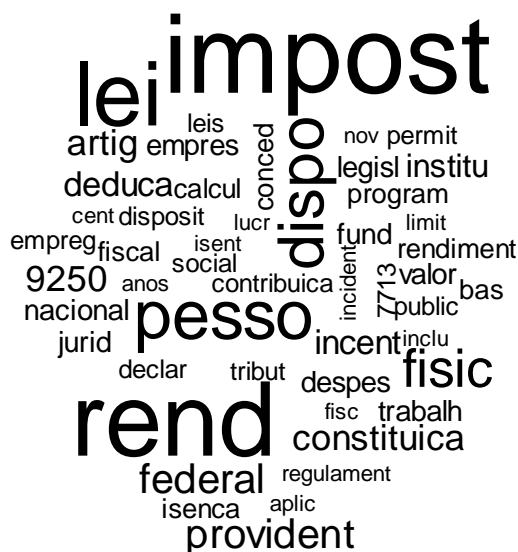
ementas e as descrições sobre as proposições fornecidas pela indexação da Câmara dos Deputados. A maioria das proposições são PL, como mostra a Tabela 2.

**Tabela 2 – Quantidade de proposições por tipo legal**

MPV	PDC	PEC	PL	PLP	PLV
70	38	112	2706	133	50

Nem todas as proposições que têm a expressão Imposto de Renda se referem ao Imposto de Renda sobre Pessoa Física (IRPF). Notadamente, muitas das proposições provavelmente se referem ao Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica (IRPJ). Para identificar quais proposições tratam do IPRF e as categorias às quais elas se referem, utilizamos um algoritmo de modelagem de tópicos por Latent Dirichlet Allocation (LDA).

**Figura 1 – Nuvem de Palavras das Proposições sobre Imposto de Renda**



O método LDA permite que se estime simultaneamente a probabilidade de uma palavra estar contida em um tópico e a probabilidade de um tópico estar contido em um documento, a partir da ocorrência simultânea das palavras nos documentos. A unidade dessa análise foi a proposição, não o dispositivo, como na análise anterior. O texto das ementas e as descrições da Câmara dos Deputados para as proposições foram os documentos considerados. Esse é um método não supervisionado, isto é, a máquina classifica os textos sem receber qualquer classificação prévia do usuário. O único

parâmetro indicado exogenamente pelo usuário é o número de tópicos nos quais os documentos devem ser alocados.

Para viabilizar a análise quantitativa, realiza-se o pré-processamento do texto: remove-se as pontuações, as acentuações e as palavras mais comuns na língua portuguesa (principalmente, preposições, conjunções, artigos e pronomes). Comumente, remove-se os caracteres numéricos da análise. Como as referências aos números das leis são relevantes para a classificação, optamos por não remover todos os números; apenas as referências numéricas dos anos. Por fim, faz-se o processo de *stemmization*, que remove sufixos comuns das palavras, seguido pela execução do algoritmo LDA. Ao fim do processo, havia 4260 *stems* nas 3109 proposições.

A Figura 1 mostra a nuvem de *stems* mais comuns nessas preposições. Os termos maiores são aqueles que aparecem mais frequentemente nos documentos. Percebe-se a presença frequente de palavras relacionadas ao IRPJ e outros impostos sobre pessoa jurídica: contribuição social, lucro, pessoa jurídica. A maioria dos termos, porém, se refere ao IRPF e às leis que o regulam: pessoa física, lei 7.713 de 1.988 e lei 9.250 de 1995.

**Tabela 3 – Quantidade de proposições de Imposto de Renda por tópico**

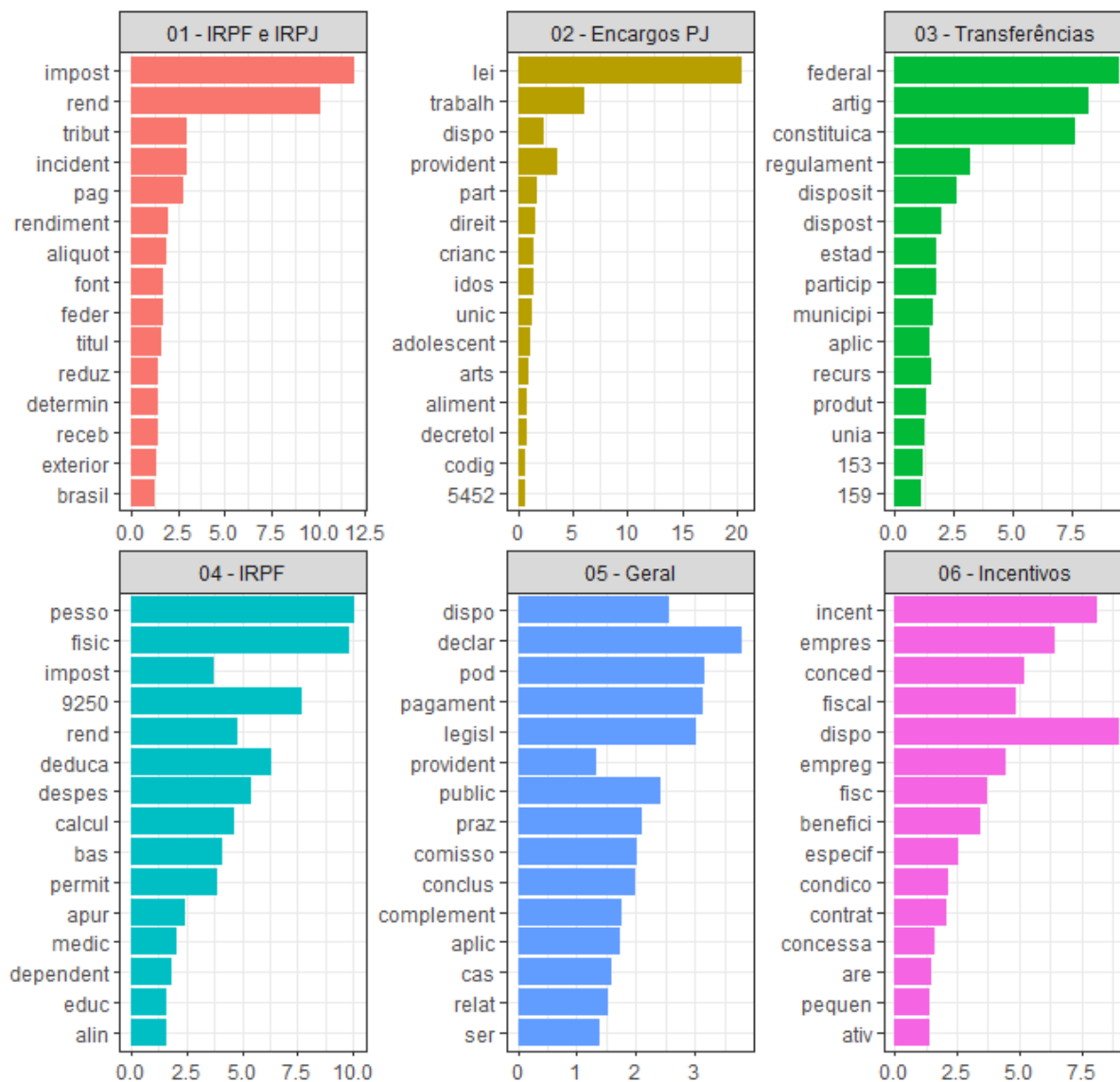
Tópico	Tópico	Quantidade de Proposições
1	IRPF e IRPJ	236
2	Encargos PJ	261
3	Transferências	339
4	IRPF	514
5	Geral	243
6	Incentivos	361
7	Isenções IRPF	263
8	Encargos PJ	258
9	Fundos e Programas	241
10	Geral	180
11	Alíquotas IRPF	213

Usando o algoritmo LDA, classificamos as ementas e descrições das proposições em 11 tópicos. A Figura 2 mostra as palavras com maior probabilidade de aparecerem em cada tópico, de acordo com as probabilidades estimadas por LDA (indicadas pelos gráficos de barras). Nomeei os tópicos pela observação das palavras mais frequentes e



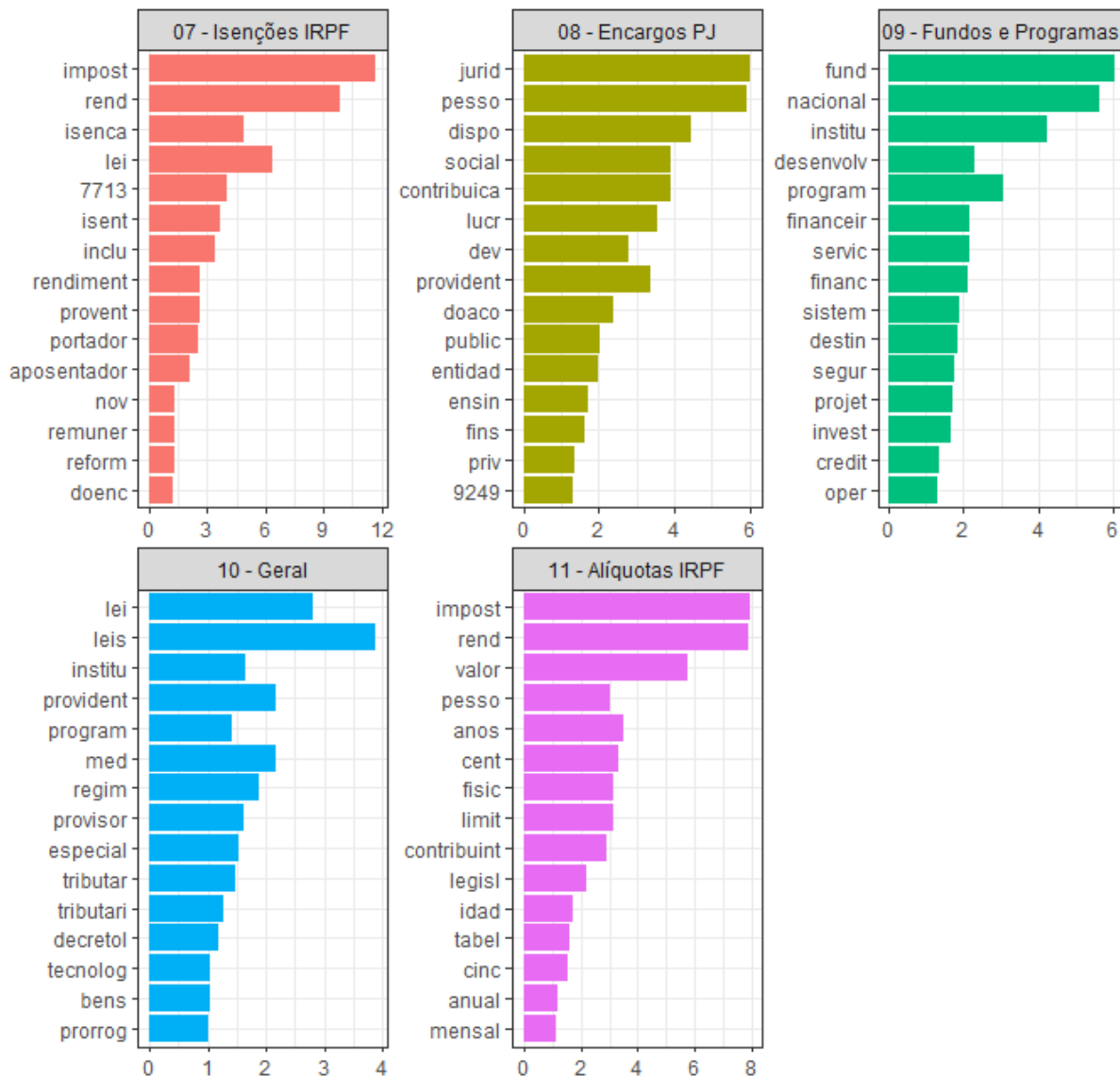
pela leitura de grupos aleatórios de 30 ementas e descrições das proposições associadas a cada tópico. Na Tabela 3 apresento as denominações dos tópicos e a quantidade de proposições a cada um deles relacionadas.

**Figura 2 – Palavras probabilisticamente associadas aos tópicos**



(*Continua*)

Figura 2 – Palavras probabilisticamente associadas aos tópicos (*Continuação*)



O tópico 1, IRPF e IRPF, contém mais proposições sobre imposto de renda das pessoas tanto físicas, quanto jurídicas. O segundo e o oitavo tópico, chamados Encargos PJ, contêm proposições sobre encargos e incentivos tributários das pessoas jurídicas. Destacam-se às referências à lei 5.452 de 1943, a Consolidação das Leis do Trabalho, que estipula diversos encargos trabalhistas, e à lei 9.429 de 1995, que dispõe sobre o IRPJ e a contribuição social sobre lucro líquido das empresas. O tópico 3, Transferências, refere-se a proposições sobre transferências entre os entes federativos. Deve-se notar as palavras relacionados ao Fundo de Participação dos Municípios e aos artigos 153 e 159 da

Constituição Federal, que indicam, respectivamente, as competências da União para estabelecer impostos e as transferências constitucional de receita da União para estados, municípios e Distrito federal. As proposições que alteram as transferências federativas contêm a expressão Imposto de Renda porque esse é um dos impostos cujas receitas a União reparte com os outros entes<sup>5</sup>.

O tópico 4, IRPF, inclui proposições sobre IRPF, inclusive deduções. Destaca-se a referência à Lei 9.250 de 1995, que regula o IRPF. O quinto e o décimo tópico incluem proposições sobre diversos impostos e o sexto inclui diversos incentivos fiscais a empresas.

O tópico 7, Isenções IRPF, trata de diversos rendimentos de pessoa física isentos, especialmente aqueles decorrentes de aposentadoria e pensão, inclusive por motivo de doenças graves. O nono tópico inclui isenções fiscais de pessoas jurídicas a doações para fundos e programas nacionais do desenvolvimento. Por fim, o tópico 11, Alíquotas IRPF, é associado a alterações da tabela de alíquotas do IRPF.

**Figura 3 – Nuvem de Palavras das Proposições sobre IRPF**



<sup>5</sup> Atualmente, o art. 159, inciso I, da Constituição Federal de 1988, de acordo com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014, estabelece que da arrecadação com o imposto de renda a União repartirá 23,5% com o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; 22,5% com o Fundo de Participação dos Municípios; e 3% com programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Para dar enfoque às proposições relacionadas ao IRPF, separamos as proposições relacionados aos tópicos 1, 4, 5, 7, 10 e 11 – diretamente relacionados ao IRPF ou classificados como proposições gerais – e aplico novamente o algoritmo LDA. Essa sub-amostra, que é propriamente a amostra que interessa ao objetivo da pesquisa, contém 1649 proposições com 2993 *stems*. As palavras mais frequentes podem ser vistas na nuvem de palavras da Figura 3. Percebe-se que os termos relacionados às pessoas jurídicas ficaram menos frequentes proporcionalmente ao total de *stems*.

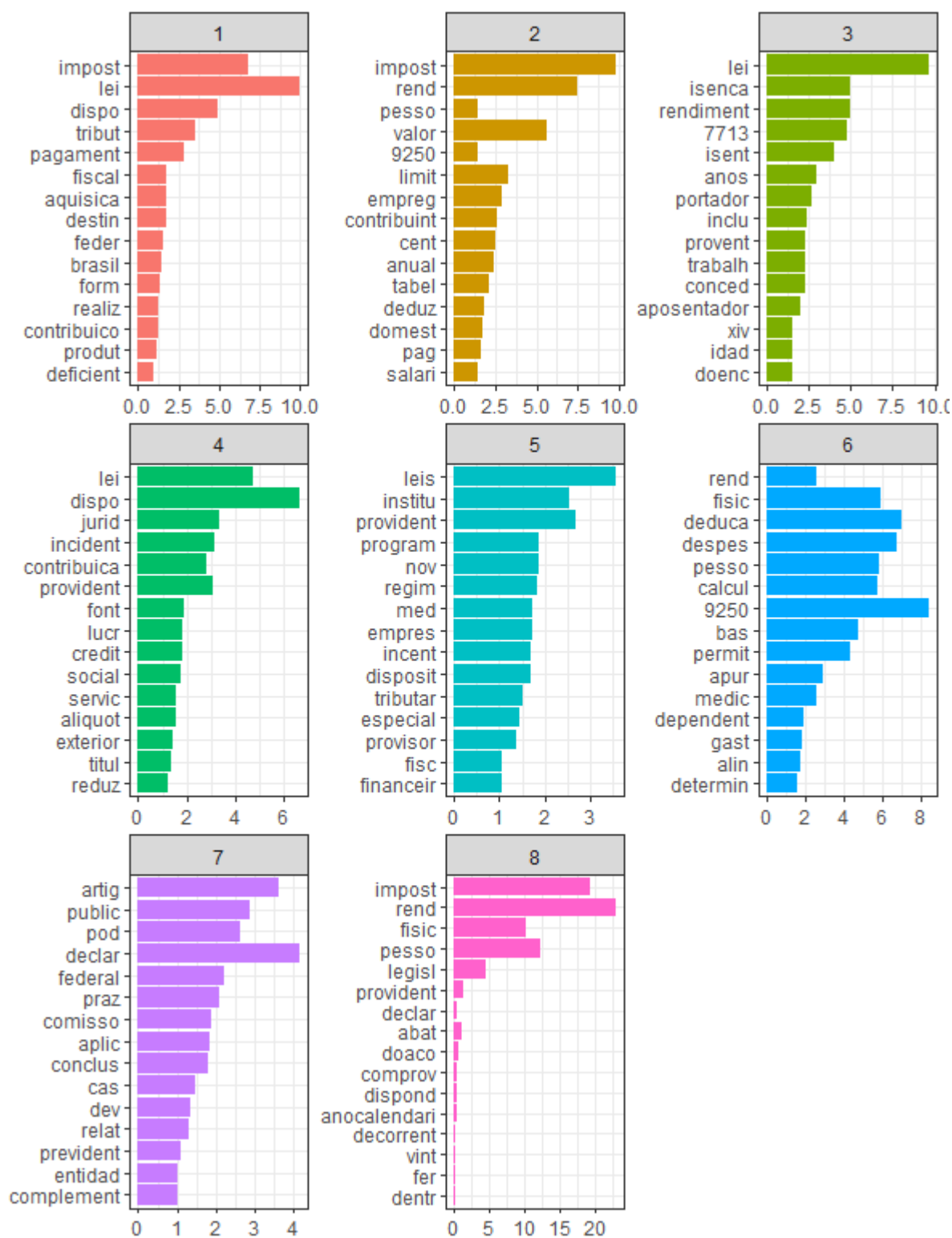
**Tabela 4 – Quantidade de proposições sobre IRPF por tópico**

Tópico	Tópico	Quantidade de Proposições
1	Geral	159
2	Deduções e alíquotas	263
3	Isenções	271
4	Ganhos de capital	169
5	Geral	145
6	Deduções	325
7	Geral	184
8	Deduções	133

Classificamos as proposições sobre o IRPF em 8 tópicos pelo algoritmo LDA. Na Tabela 4, apresentamos os nomes dados aos tópicos de IRPF e a quantidade de proposições a cada um deles relacionadas. Percebe-se que, nessa amostra, a maioria das proposições também trata de deduções, tal como na Análise Qualitativa anteriormente apresentada.

A Figura 4 apresenta as palavras com maior probabilidade de aparecerem em cada tópico. Os tópicos 1, 5 e 7 são relacionados a aspectos gerais do imposto. O tópico 2 apresenta tanto proposições que alteram a tabela de alíquota do imposto, quanto aquelas que tratam de deduções, inclusive àquelas relacionadas às despesas com encargos trabalhistas de empregados domésticos. O terceiro tópico relaciona projetos relacionados a isenções de IRPF. Destacam-se as isenções de proventos de aposentadoria e pensões, estipulados pela lei 7.713 de 1995, art. 6º, inciso XIV. O tópico 4 trata de impostos sobre ganhos de capital (inclusive lucros) e os tópicos 6 e 8 tratam de deduções da base do IRPF. Notam-se as palavras-chaves referentes a dependentes e despesas com medicamentos e saúde. Percebe-se também que as palavras mais representativas dos tópicos são fortemente relacionadas a categorias de mudanças no IRPF: isenções, deduções e tabelas de alíquotas.

**Figura 4 – Palavras probabilisticamente associadas aos tópicos do IRPF**

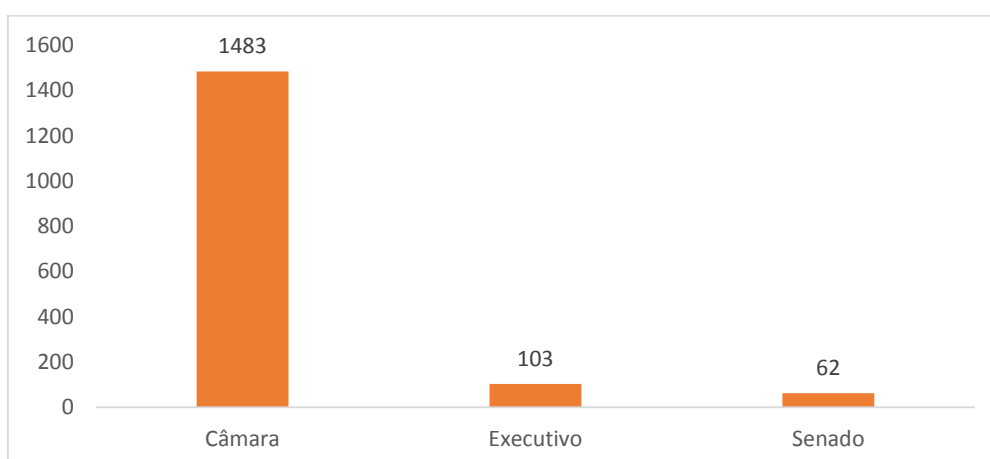


Os resultados preliminares indicam a importância das deduções na agenda legislativa sobre o IRPF. No entanto, esses resultados precisam ser encarados com cuidado, devido à ausência (até esse momento da pesquisa) de uma medida de ajuste que indique a qualidade da classificação feita por um algoritmo não supervisionado de modelagem de tópicos. Além disso, toda a análise foi feita com base em ementas e descrições de indexação, não em inteiros teores dos textos. Em um momento posterior da pesquisa, essa classificação será refeita com o inteiro teor das proposições.

#### 4.1. Análise Exploratória da formulação da política tributária do IRPF

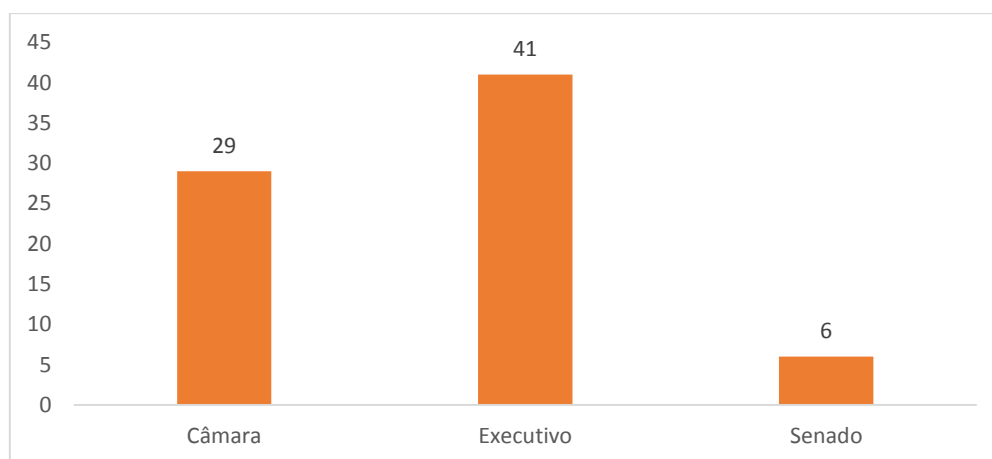
Apresento uma análise exploratória a partir da classificação das proposições da subamostra para mostrar algumas evidências preliminares sobre as perguntas de interesse do trabalho. Esses resultados sugerem que as proposições do Executivo têm maior probabilidade de serem transformadas em lei que àquelas com origem nas casas legislativas; e que a ideologia partidária tem poder explicativo para a fase de iniciativa das proposições, pois, comparados ao centro e à direita, deputados de esquerda apresentam mais proposições sobre ganhos de capital e menos proposições sobre deduções, por deputado. No entanto, o componente ideológico não parece afetar as proposições do Executivo.

**Gráfico 2 – Total de Proposições sobre IRPF por origem**



As evidências preliminares indicam que política tributária do IRPF é protagonizada pelo Executivo. Embora a imensa maioria das proposições sobre IRPF tenham origem na Câmara dos Deputados, como mostra o Gráfico 2, a maior parte das proposições transformadas em norma jurídica têm origem no Executivo (vide Gráfico 3). Não se considerou ainda o papel do emendamento das proposições legislativas na política tributária e é possível que as proposições aprovadas sejam substancialmente diferentes das proposições originais. Ainda assim, a produção de legislação pela Câmara dos Deputados não é desprezível e percebe-se que o Legislativo participa da criação da política tributária.

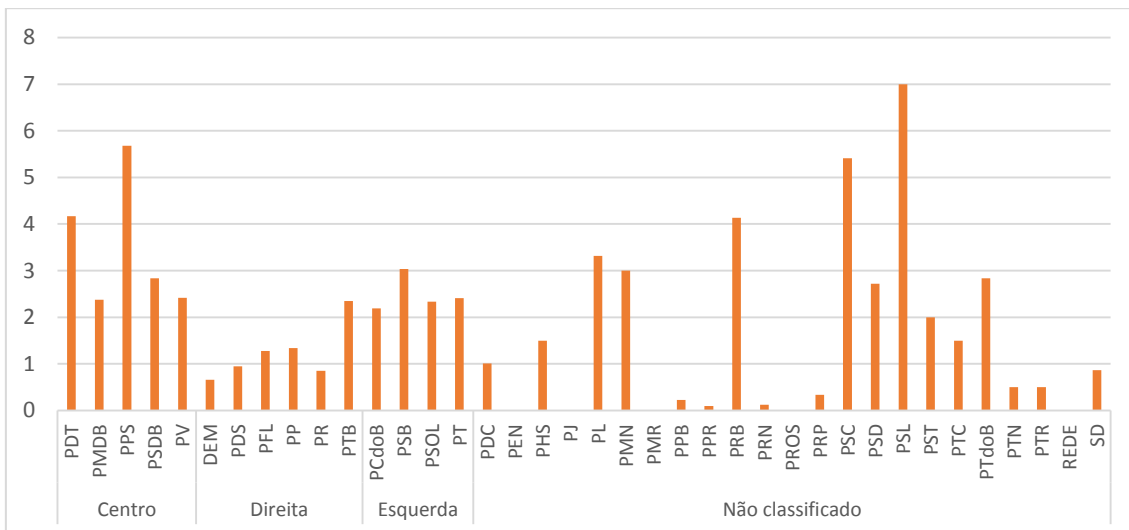
**Gráfico 3 – Total de proposições sobre IRPF transformadas em norma jurídica por origem**



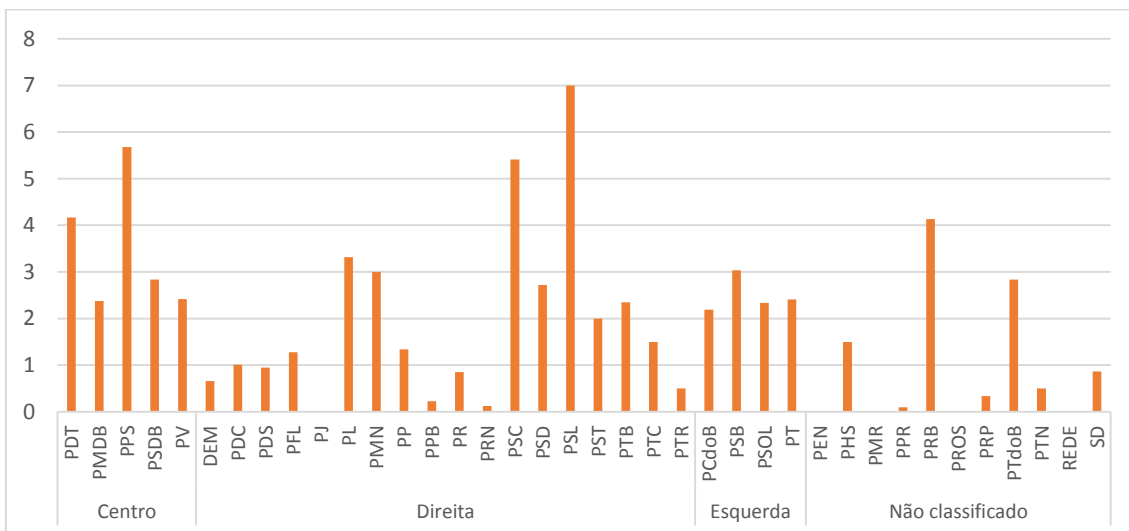
A principal questão do trabalho é se partidos de esquerda propõem uma política tributária mais progressiva que os partidos de centro e direita. Utilizo a classificação de Power & Zucco (2011) para identificar a ideologia dos partidos com representação no Legislativo. Essa pesquisa pondera o posicionamento dos próprios deputados em questões relacionadas a política e economia para aferir o posicionamento ideológico dos partidos. Como os partidos com poucos deputados federais não são classificados nessa tipologia, utilizo a classificação de Mainwaring et al. (2000) para as classificações omissas. No Anexo I, apresentamos os partidos segundo ambas as classificações e segundo a classificação conjunta. Embora o uso de uma classificação estática para os partidos seja uma limitação, uma vez que os projetos apresentados compreendem um horizonte

temporal de quase trinta anos; o método usado dá uma primeira aproximação para responder essa questão.

**Gráfico 4 – Total de Proposições sobre IRPF por Deputado**  
Ideologia – Power & Zucco (2011)



**Ideologia – Classificação Conjunta**



Reiteradamente, as bancadas da esquerda são pequenas comparadas às do centro. Assim, usamos como medida de esforço legislativo a quantidade de proposições legislativas dividida pelo número de deputados do partido. Para identificar o tamanho das bancadas, contabilizamos o número de deputados eleitos por partido em cada uma das eleições para deputado federal entre 1986 e 2014. Utilizamos os dados do Repositório de



Dados Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para as eleições posteriores a 1990. O tamanho das bancadas eleitas por partido é apresentado no Anexo II. Esse procedimento tem a limitação de não considerar as frequentes trocas de partidos pelos deputados<sup>6</sup> e os resultados devem ser considerados com cautela.

Para dar alguma resposta preliminar à pergunta de qual espectro político têm uma política tributária mais progressiva, apresentamos a quantidade de proposições por deputado com origem na Câmara dos Deputados para todas as proposições sobre o IRPF e para os tópicos relacionados a deduções e a ganhos de capital. Dentre os tópicos identificados pelo algoritmo de análise de texto, estes têm um efeito distributivo imediato mais claro. Os ganhos de capital são concentrados em camadas mais ricas da população e sua oneração tem efeitos tributários progressivos. Nos anos compreendidos na pesquisa, estima-se que menos de um quarto da população adulta brasileira foi declarante do IRPF<sup>7</sup>, sobretudo devido ao fato de que os indivíduos mais pobres não aferem a renda a partir da qual é necessário declarar renda e pagar o imposto. Por isso, as deduções de IRPF desobrigam o pagamento de impostos por indivíduos comparativamente bem situados na distribuição de renda brasileira e têm efeito presumivelmente regressivos.

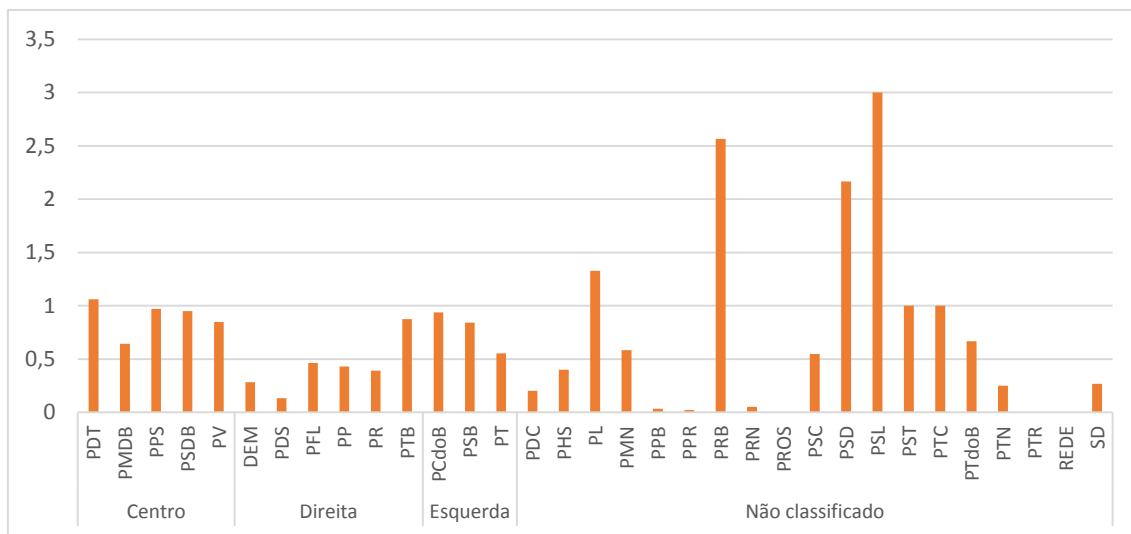
O Gráfico 4 mostra que os parlamentares de centro e a direita apresentam mais proposições legislativas por deputado que a esquerda, embora o efeito seja mais evidente quando se usa a classificação conjunta de ideologia. O centro apresenta mais proposições sobre deduções (tópicos 6 e 8 da amostra de proposições do IRPF) que a esquerda. Quando se considera a classificação conjunta de ideologia, centro e direita se mostram mais atuantes nesse tópico que a esquerda, como mostra o Gráfico 5. Esse resultado reforça a hipótese partidária sobre política tributária, uma vez que os resultados preliminares das análises qualitativa indicam que a maioria das proposições dessa categoria aumentam os limites e criam categorias de dedutibilidade de despesas, que costumam beneficiar mais os mais ricos, de acordo com trabalhos anteriores e a literatura (Afonso, 2014; Gobetti & Orair, 2015, 2016), o que implica em efeito regressivo.

---

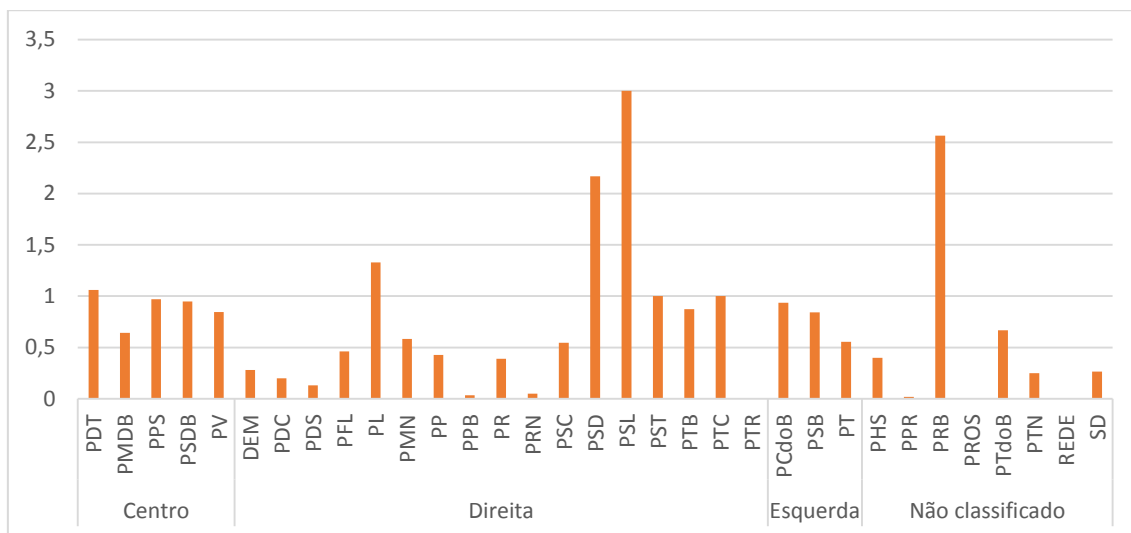
<sup>6</sup> Freitas (2008) comenta que aproximadamente 27% dos parlamentares trocaram de partido durante o mandato pelo menos uma vez, no período entre os meses de fevereiro de 1987 e abril de 2008. De 1985 a outubro de 2001, a cifra equivalente para a Câmara dos Deputados é cerca de 29% (Melo, 2003).

<sup>7</sup> 15% a 25% da população adulta brasileira declara IRPF, segundo estimativas de Medeiros et al. (2015, p. 17). As estimativas de Gobetti e Orair (2016, p. 10) indicam que esse número é 15% a 17%.

**Gráfico 5 – Proposições sobre Deduções por Deputado**  
Ideologia – Power & Zucco (2011)

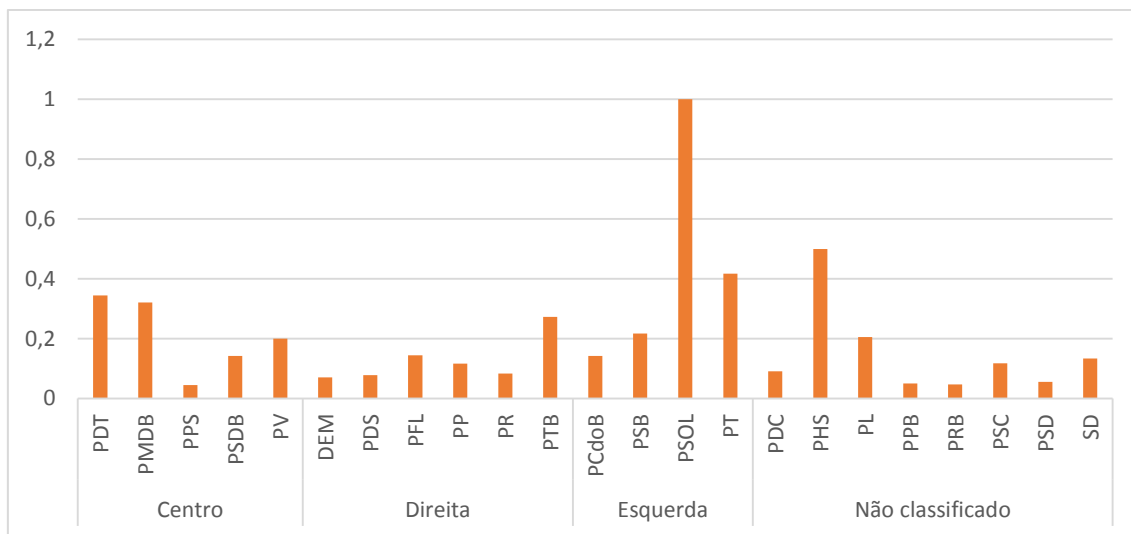


**Ideologia – Classificação Conjunta**

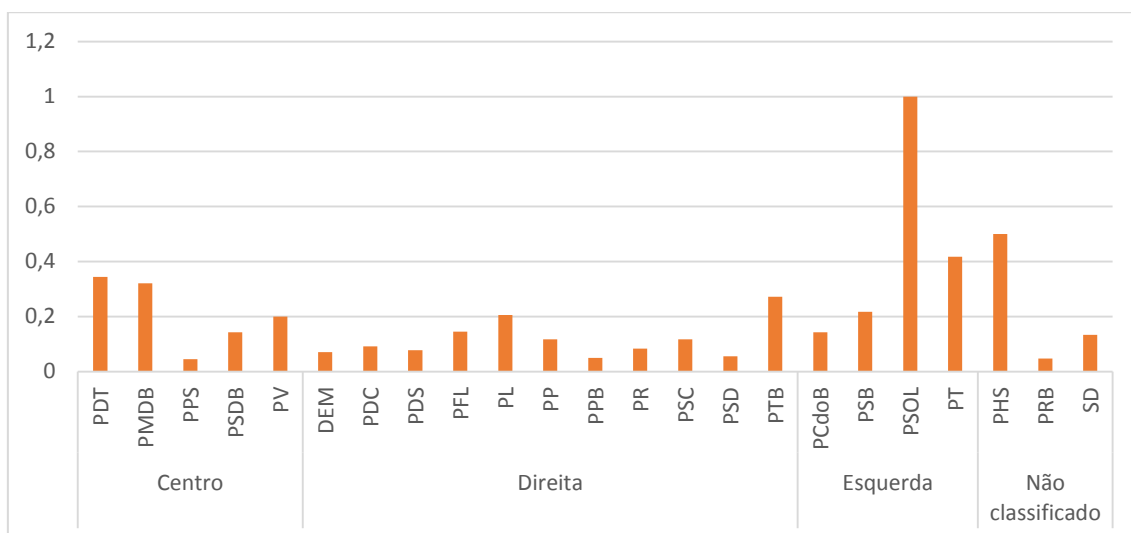


No que se refere a proposições sobre ganhos de capital (tópico 4 do IRPF), há uma atuação tenuemente maior da esquerda, especialmente do PSOL, como pode ser observado no Gráfico 6. Esse resultado pode indicar uma iniciativa de política tributária mais progressiva por parte da esquerda, desde que os projetos onerem, não desonerem os ganhos de capital.

**Gráfico 6 – Proposições sobre Ganhos de Capital por Deputado**  
Ideologia – Power & Zucco (2011)

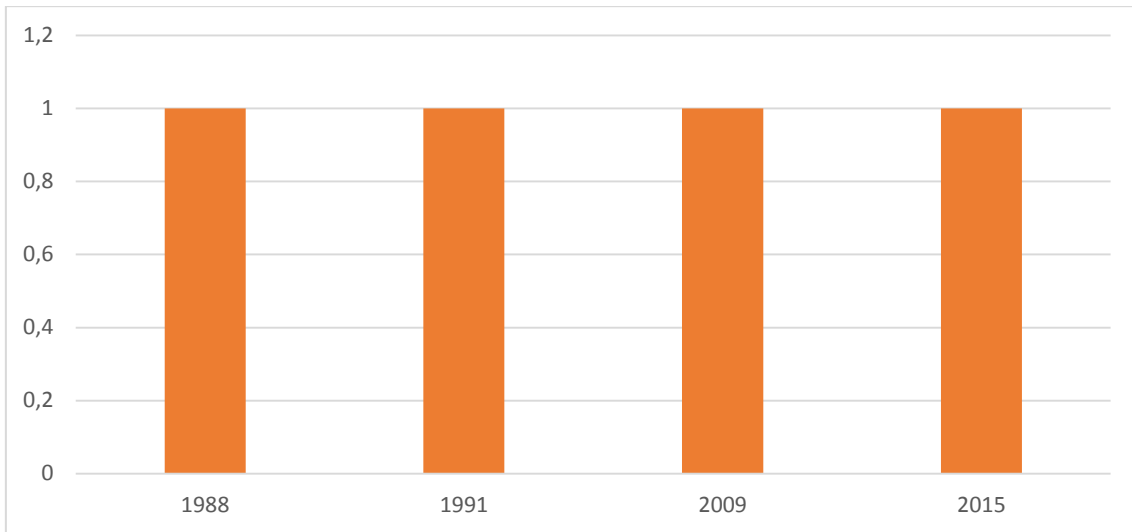


**Ideologia – Classificação Conjunta**

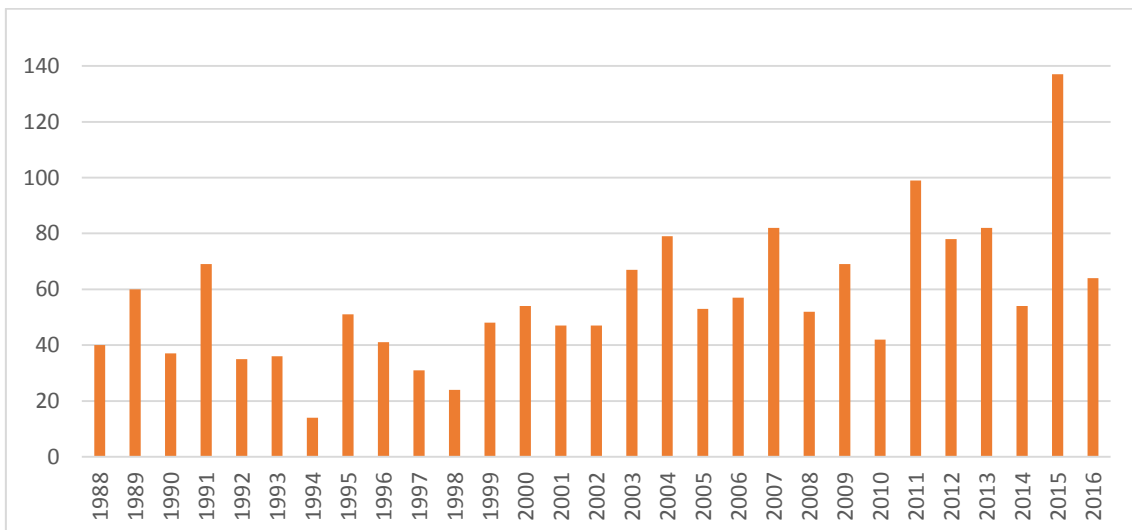


Embora os resultados preliminares sobre as proposições com origem na Câmara dos Deputados sugiram a validade da hipótese partidária, a mesma conclusão não pode ser referendada pelas proposições com origem no Executivo. Por um lado, não parece haver qualquer tendência temporal para os infrequentes projetos do Executivo sobre ganhos de capital (vide Gráfico 7). O Executivo submeteu apenas 4 proposições. Por outro, o Executivo parece propor mais projetos sobre deduções durante o governo petista, após 2003, como mostra o Gráfico 8.

**Gráfico 7 – Proposições do Executivo sobre Ganhos de Capital por ano**



**Gráfico 8 – Proposições do Executivo sobre Deduções por Ano**



#### **4. Considerações Finais**

Estudos recentes demonstram o impacto distributivo regressivo das isenções e deduções do Imposto de Renda sobre Pessoa Física (IRPF) no Brasil (Gobetti & Orair, 2015, 2016) e mostram que houve um aumento dos rendimentos declarados nessa categoria ao longo dos anos 2000 (Afonso, 2014). Steinmo (1989) e Ash (2015) mostram que, no caso americano, as deduções e exceções também são um elemento importante de política tributária, mais recorrentemente usado que a alteração de alíquotas gerais. Por isso, é importante considerar não apenas a evolução das alíquotas formais e efetivas da

tributação, mas também as exceções permitidas pelos textos legais, a fim de entender como os conflitos distributivos se manifestam nas arenas institucionais da política.

A teoria de recursos de poder e a teoria partidária indicam que partidos diferentes têm bases políticas distintas e, portanto, seus políticos não atuam da mesma forma. Partidos de esquerda teriam eleitorados com maior presença de pobres e trabalhadores e promoveriam a redistribuição de renda. Para tanto, a política tributária progressiva seria um instrumento desejável. Assim, a hipótese testada é se a esquerda tem uma agenda legislativa progressiva para o IRPF e a direita, uma regressiva.

A partir da análise das ementas e descrições das proposições legislativas por um algoritmo de análise de texto não supervisionado de Latent Dirichlet Allocation (LDA) mostramos evidências preliminares de que, dentre as proposições com origem na Câmara, os partidos de esquerda apresentam mais proposições por deputado relacionadas a ganhos de capitais e menos proposições sobre deduções. Por esse lado, os resultados sugerem que a ideologia partidária influencia a iniciativa de política tributária dos parlamentares, uma vez que as deduções geralmente são regressivas e a oneração dos ganhos de capital é progressiva. Por outro lado, essa diferenciação ideológica não é encontrada nas proposições com origem no Executivo.

## Bibliografia

- Afonso, J. R. (2014). IRPF e Desigualdade em Debate no Brasil: o já Revelado e o por Revelar. *Texto para Discussão FGV-IBRE*, 42.
- Arantes, R. B., & Couto, C. G. (2016). Constitutionalizing Policy: The Brazilian Constitution of 1988 and its Impact on Governance. *New Constitutionalism in Latin America: Promises and Practices*, 203-222.
- Ash, E. (2015). *The political economy of tax laws in the US states*. Working Paper, Columbia University.
- Benoit, K., & Wiesehomeir, N. (2007). Presidents and Parties in Policy Space: Expert Surveys of Policy Positions in 18 Latin American Countries. *V Congreso Europeo CEISAL de latinoamericanistas*, April, 11-14.
- Beramendi, P., & Rueda, D. (2007). Social democracy constrained: indirect taxation in industrialized democracies. *British Journal of Political Science*, 37(4), 619-641.
- Boix, C. (1998). *Political parties, growth and equality: Conservative and social democratic economic strategies in the world economy*. Cambridge University Press.
- Caro, L., & Stein, E. H. (2013). Ideology and Taxation in Latin America. *Inter-American Development Bank Working Paper*, 407.
- Castañeda, N. (2016). Business Coordination and Tax Politics. *Political Studies*, 65, 122-143.
- Castañeda, N., & Doyle, D. (2015). *Redistribution and taxation: how business and informal labor shape partisan tax strategies*. Working Paper. Disponível em: <[https://davidtdoylecomblog.files.wordpress.com/2015/10/ideologyandtaxationbjps\\_anon.pdf](https://davidtdoylecomblog.files.wordpress.com/2015/10/ideologyandtaxationbjps_anon.pdf)>. Acesso em 15 set. 2016
- CEPAL. (2017). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2017: la movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible*.
- Couto, C. G., & Arantes, R. B. (2006). Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21(61), 41-62.
- Esping-Andersen, G. (1985). Power and distributional regimes. *Politics & Society*, 14(2), 223-256.
- Esping-Andersen, G. (1990). 4 The Three Political Economies of the Welfare State. *International Journal of Sociology*, 20(3), 92-123.
- Freitas, A. (2008). Infidelidade partidária e representação política: alguns argumentos sobre a migração partidária no Brasil. *Caderno CRH*, 21(52), 37-45.

- Freitas, A. M. D. (2013). *O presidencialismo da coalizão* (Tese de doutoramento, Universidade de São Paulo).
- Garrett, G., & Mitchell, D. (2001). Globalization, government spending and taxation in the OECD. *European Journal of Political Research*, 39(2), 145-177.
- Gobetti, S. W., & Orair, R. O. (2015). *Progressividade tributária: a agenda esquecida*. Secretaria do Tesouro Nacional, Concurso de Monografia em Finanças Públicas.
- Gobetti, S. W., & Orair, R. O. (2016). Progressividade Tributária: a agenda negligenciada. *Textos para Discussão do IPEA*, 2190.
- Hicks, A., & Swank, D. (1984). On the political economy of welfare expansion: A comparative analysis of 18 advanced capitalist democracies, 1960-1971. *Comparative Political Studies*, 17(1), 81-119.
- Hoffmann, R. (2007). Medindo a regressividade das transferências. Barros, R. P.; Foguel, M.N.; Ulyseia, G. *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. IPEA, 179-195.
- Lukic, M. D. S. R. (2015). Extrafiscalidade e Regulação da Economia: as mudanças tributárias nos Governos Lula e Dilma. *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos*, 36(71), 197.
- Lustig, N. (2016). Inequality and Fiscal Redistribution in Middle Income Countries: Brazil, Chile, Colombia, Indonesia, Mexico, Peru and South Africa. *Journal of Globalization and Development*, 7(1), 17-60.
- Kakwani, N. C. (1977). Measurement of tax progressivity: an international comparison. *The Economic Journal*, 87(345), 71-80.
- Kato, J. (2003). *Regressive Taxation and the Welfare State: path dependence and policy diffusion*. Cambridge University Press.
- Kingstone, P., & Young, J. (2009). Partisanship and Policy Choice: What's Left for the Left in Latin America? *Political Research Quarterly*, 62(1), 29-41.
- Mainwaring, S., & Meneguello, R., et al. (2000). *Partidos conservadores no Brasil contemporâneo*. Paz e Terra.
- Medeiros, M., Souza, P. H. G. F., & Castro, F. A. (2015). O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares. *Dados*, 58(1), 7-36.
- Melo, C. R. F. (2003). Migração partidária na Câmara dos Deputados: causas, conseqüências e possíveis soluções. Benevides, M. V., Vannuchi, P., & Kerche, F., *Reforma Política e Cidadania*. Fundação Perseu Abramo, 321-343.

Meltzer, A. H., & Richard, S. F. (1981). A rational theory of the size of government. *Journal of Political Economy*, 89(5), 914-927.

Mendes, M. J. (2008). Os sistemas tributários de Brasil, Rússia, China, Índia e México: comparação das características gerais. *Textos para Discussão Consultoria Legislativa do Senado Federal*, 49.

Morley, S. A., Machado, R., & Pettinato, S. (1999). Indexes of structural reform in Latin America (Vol. 12). *Serie Reformas Económicas*, 12, United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean.

Pinheiro, W. (2015). *Democracia representativa ou 'oligocracia'?* As faces da Câmara dos Deputados (1982-2014) e o comportamento político dos partidos, da Redemocratização à “Nova” República. Disponível em <[static.recantodasletras.com.br/arquivos/5088398.pdf?1420220722](http://static.recantodasletras.com.br/arquivos/5088398.pdf?1420220722)>. Acesso em: 30 maio 2017.

Power, T., & Zucco, C. (2011). *O Congresso por ele mesmo*. Editora UFMG. Replication data for: Brazilian Legislative Surveys. 2011. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1902.1/14970>>. Acessado em: 1 jun. 2017.

Salvador, E. (2014). *As implicações do Sistema Tributário Brasileiro nas desigualdades de renda*. INESC.

Silveira, F. G., Ferreira, J., Acioly, L., Calixtre, A., Stivali, M., & Santos, M. P. D. (2011). Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social. *Comunicados do IPEA*, 92.

Stein, E. H., & Caro, L. (2013). Ideology and Taxation in Latin America. *IDB Working Paper*, 407.

Steinmo, S. (1989). Political institutions and tax policy in the United States, Sweden, and Britain. *World Politics*, 41(04), 500-535.

Tanzi, V. (2000). Taxation in Latin America in the last decade. *Stanford Center for International Development Working Paper*, 76, 1-38.

Tarouco, G., & Madeira, R. M. (2013). Esquerda e direita no sistema partidário brasileiro: análise de conteúdo de documentos programáticos. *Revista Debates*, 7(2), 93-114.

TSE. (2007). *Histórico dos partidos políticos*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-historico-partidos-politicos>>. Acesso em 1 jun. 2017.

Wibbels, E., & Arce, M. (2003). Globalization, taxation, and burden-shifting in Latin America. *International Organization*, 57(1), 111-136.



## Anexo I

A tabela I.1 exibe a classificação ideológica dos partidos brasileiros. A segunda coluna se refere à classificação pelos dados e metodologia de Power e Zucco (2011), apresentada por Tarouco e Madeira (2013). A terceira coluna apresenta a classificação dos partidos conservadores em centro e direita feita por Mainwaring et al. (2000). Por fim, a quarta coluna apresenta uma classificação conjunta, em que os partidos não classificados da segunda coluna receberam a classificação usada por Mainwaring et al. (2000).

Para os partidos que mudaram de nome, usa-se a mesma classificação para qualquer um dos nomes usados. Esses partidos são PPB/PP, PRT/PSTU, PSN/PHS, PRN/PTC e PMR/PRB, mudanças essas listadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2007).

**Tabela I.1 - Classificação Ideológica dos Partidos Brasileiros**

Partido	Power & Zucco (2011)	Mainwaring et al. (2000)	Classificação Conjunta
DEM	Direita	Direita	Direita
PCB	Centro	Não classificado	Centro
PCdoB	Esquerda	Não classificado	Esquerda
PDC	Não classificado	Direita	Direita
PDS	Direita	Direita	Direita
PDT	Centro	Não classificado	Centro
PFL	Direita	Direita	Direita
PJ	Não classificado	Direita	Direita
PL	Não classificado	Direita	Direita
PMDB	Centro	Não classificado	Centro
PMN	Não classificado	Direita	Direita
PP	Direita	Direita	Direita
PPB	Não classificado	Direita	Direita
PPS	Centro	Não classificado	Centro
PR	Direita	Não classificado	Direita
PRN	Não classificado	Direita	Direita
PRONA	Não classificado	Direita	Direita
PRP	Não classificado	Não classificado	Não classificado
PSB	Esquerda	Não classificado	Esquerda
PSC	Não classificado	Direita	Direita
PSD	Não classificado	Direita	Direita
PSDB	Centro	Não classificado	Centro
PSDC	Não classificado	Direita	Direita

**(Continua)**

**Tabela I.1 – Classificação Ideológica dos Partidos Brasileiros (Continuação)**

Partido	Power & Zucco (2011)	Mainwaring et al. (2000)	Classificação Conjunta
PSL	Não classificado	Direita	Direita
PSOL	Esquerda	Não classificado	Esquerda
PST	Não classificado	Direita	Direita
PT	Esquerda	Não classificado	Esquerda
PTB	Direita	Direita	Direita
PTC	Não classificado	Direita	Direita
PTdoB	Não classificado	Não classificado	Não classificado
PTR	Não classificado	Direita	Direita
PV	Centro	Não classificado	Centro
PSTU	Não classificado	Não classificado	Não classificado
PRTB	Não classificado	Não classificado	Não classificado
PHS	Não classificado	Não classificado	Não classificado
PCO	Não classificado	Não classificado	Não classificado
PODE	Não classificado	Não classificado	Não classificado
PRB	Não classificado	Não classificado	Não classificado
PPL	Não classificado	Não classificado	Não classificado
PEN	Não classificado	Não classificado	Não classificado
PROS	Não classificado	Não classificado	Não classificado
SD	Não classificado	Não classificado	Não classificado
NOVO	Não classificado	Não classificado	Não classificado
REDE	Não classificado	Não classificado	Não classificado
PMB	Não classificado	Não classificado	Não classificado
PPR	Não classificado	Não classificado	Não classificado
PTN	Não classificado	Não classificado	Não classificado
PMR	Não classificado	Não classificado	Não classificado

## Anexo II

**Tabela II.1 – Tamanho das bancadas de deputados federais eleitos por partido**

Partido	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014
DEM	0	0	0	0	0	0	43	21
PAN	0	0	0	0	0	1	0	0
PCB	3	3	0	0	0	0	0	0
PCdoB	3	5	10	7	12	13	15	10
PDC	5	22	0	0	0	0	0	0
PDS	33	42	0	0	0	0	0	0
PDT	24	45	34	25	21	24	27	20
PEN	0	0	0	0	0	0	0	2
PFL	118	83	89	105	84	65	0	0
PHS	0	0	0	0	0	2	2	5
PL	6	17	13	12	26	23	0	0
PMDB	260	108	107	83	76	89	78	65
PMN	0	1	4	2	1	3	4	3
PP	0	0	34	0	0	41	44	38
PPB	0	0	0	60	48	0	0	0
PPR	0	0	51	0	0	0	0	0
PPS	0	0	2	3	15	22	12	10
PR	0	0	0	0	0	0	41	34
PRB	0	0	0	0	0	1	8	21
PRN	0	40	1	0	0	0	0	0
PRONA	0	0	0	1	6	2	0	0
PROS	0	0	0	0	0	0	0	11
PRP	0	0	1	0	0	0	2	3
PRS	0	4	0	0	0	0	0	0
PRTB	0	0	0	0	0	0	2	1
PSB	1	11	15	18	22	27	35	34
PSC	1	6	3	2	1	9	17	13
PSD	0	1	3	3	4	0	0	36
PSDB	0	38	63	99	70	66	54	54
PSDC	0	0	0	0	1	0	0	2
PSL	0	0	0	1	1	0	1	1
PSOL	0	0	0	0	0	3	3	5
PST	0	2	0	1	3	0	0	0
PT	16	35	50	59	91	83	86	68
PTB	17	38	32	31	26	22	22	25
PTC	0	0	0	0	0	3	1	2
PTdoB	0	0	0	0	0	1	3	2
PTN	0	0	0	0	0	0	0	4
PTR	0	2	0	0	0	0	0	0
PV	0	0	1	1	5	13	13	8
SD	0	0	0	0	0	0	0	15
<b>Total</b>	<b>487</b>	<b>503</b>	<b>513</b>	<b>513</b>	<b>513</b>	<b>513</b>	<b>513</b>	<b>513</b>
Qte. Partidos c/ representação	12	19	18	18	19	21	22	28

Fonte: Repositório de Dados Eleitorais do TSE e Pinheiro (2015)