

**II Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP**

**Mesa**

**ESTUDOS LEGISLATIVOS II**

**Relações Executivo-Legislativo e Conexão Eleitoral**

**Benefícios Tributários Federais e Conexão Eleitoral**

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

**Davi Cordeiro Moreira**

**São Paulo**

**25 de abril de 2012**

## RESUMO

Este artigo analisa os padrões de atuação dos representantes políticos brasileiros responsáveis pela concessão de benefícios tributários referentes ao PIS, à COFINS e à CSLL durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Considerando que esta política interessa a setores econômicos que almejam a redução da carga tributária, seria possível afirmar que é por meio da atuação individual dos parlamentares que são formulados os benefícios? Nossa hipótese central é que a formulação desta política está submetida à agenda da coalizão governista e não pode ser atribuída aos anseios individuais dos políticos brasileiros, devido ao padrão de concentração de poderes no interior do processo decisório. Com ênfase qualitativa, os dispositivos legais que concedem e delimitam o acesso aos benefícios tributários foram adotados como principal unidade de análise do conteúdo legislativo. As conclusões apontam para a não existência de uma conexão eleitoral baseada na atividade individual do representante político, já que outras variáveis influenciam o comportamento dos representantes brasileiros. Ao invés de ser individualmente concretizada, a análise aponta no sentido de dizer que a relação entre Estado e grupos de interesse no Brasil é partidariamente construída.

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

## ABSTRACT

This paper analyzes the standard procedure of the political representatives in Brazil who are responsible for the granting of tax benefits related to PIS, COFINS and CSLL during the governments of Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) and Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). In order to answer how is the granting of tax benefits to economic sectors of the country through the legislative process? Our main objective is to verify if the policy supports the *quid pro quo* between politicians and specific economic sectors. Our central hypothesis is that the formulation of these policies is subject to the agenda of the governing coalition and can not be attributed to the individual desires of Brazilian politicians. With a mixed methods design, we have adopted the legal provisions that grant and restrict access to tax benefits as the main unit of analysis. The conclusions point to the absence of an electoral connection based on the individual activity of the political representative, since other variables influence the behavior of the Brazilian representatives. Instead of being individually built, our analysis indicates that the relationship between State and interest groups in Brazil is built on party behavior.

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

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

## **Introdução<sup>1</sup>**

Desde a redemocratização brasileira, a política de benefícios tributários é cada vez mais utilizada pelo governo federal enquanto mecanismo de incentivo a setores e atividades econômicas do país (Mancuso e col., 2010). Considerando que esta política interessa a setores econômicos que almejam a redução da carga tributária, seria possível afirmar que é por meio da atuação individual dos parlamentares que são formulados benefícios a grupos de interesses específicos?

O objetivo principal deste artigo é averiguar ao longo dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) como se comportaram os atores envolvidos no processo de formulação da política de benefícios tributários. Para tanto, analisamos a formulação de todos os benefícios concedidos em relação a três tributos: a Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e a Contribuição Sobre o Lucro Líquido (CSLL).

A literatura que analisa a finalidade política da alocação de recursos públicos federais tem se dedicado ao estudo dos gastos diretos do governo a partir, basicamente, da análise do processo orçamentário federal com o objetivo de verificar a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo e a capacidade dos atores envolvidos de influenciarem a sua alocação. Sua análise é dedicada à comprovação ou anulação de uma provável conexão eleitoral, baseada na tese do voto pessoal, entre parlamentares e eleitores. Visando contribuir com a ampliação desta literatura, consideramos conveniente analisar outro tipo de gasto, o gasto indireto do governo federal, que é realizado através da política de benefícios tributários.

Sem qualquer intuito de defender ou atacar a concessão de benefícios tributários enquanto opção política para os desafios do país, verificamos se a concessão de benefícios tributários no Brasil está ou não exclusivamente atrelada a vínculos que

---

<sup>1</sup> Este artigo é um primeiro esforço que vislumbra a publicação dos principais resultados da dissertação de mestrado *Benefícios Tributários Federais e Conexão Eleitoral: a concessão de benefícios referentes ao PIS, à COFINS e à CSLL* defendida no âmbito do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo com financiamento do CNPq.

distorcem o sistema tributário nacional com o intuito de sustentar o *quid pro quo* entre políticos e setores econômicos específicos. Nosso objetivo não é comprovar ou refutar a existência de vínculos entre autoridades representativas e grupos de interesse, pois consideramos que este tipo de relação compõe a natureza de regimes democráticos modernos. Vamos analisar o processo decisório da política em questão e verificar como se deu a oferta de benefícios tributários diante das regras do processo legislativo brasileiro.

Independente de a política de benefícios tributários produzir benefícios concentrados e custos difusos no curto prazo (Wilson, 1973) com forte propensão a atender os anseios eleitorais dos representantes políticos, em acordo com a abordagem conferida por Figueiredo e Limongi (2002, 2005) a hipótese central deste artigo é a de que a formulação desta política está submetida à agenda da coalizão governista e, devido ao padrão de concentração de poderes no interior do processo legislativo, não é possível atribuir sua formulação a anseios individuais dos parlamentares.

Almejamos levantar evidências de que a concessão de benefícios tributários no país não está intrinsecamente submetida à perspectiva do *quid pro quo* entre políticos e grupos de interesse, já que outras variáveis influenciam o comportamento dos representantes brasileiros.

Este artigo tem dois propósitos fundamentais. Em primeiro lugar, contribuir com a literatura da ciência política brasileira que analisa a conexão eleitoral, o papel dos Poderes Executivo e Legislativo na formulação de políticas públicas e o impacto de sua produção legislativa. Em segundo lugar, consideramos importante para a sociedade brasileira uma análise sobre a formulação da política de benefícios tributários. Acreditamos que sua análise pode cooperar para uma melhor compreensão das ações do Estado brasileiro e dar à sociedade informações relevantes sobre os gastos indiretos do governo federal. Para dar um exemplo da importância desse tema, recentemente o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) divulgou comunicado propondo um amplo debate sobre a eficiência e eficácia das desonerações tributárias. Entre outras conclusões, o estudo aponta para o fato de que em 2011 os gastos tributários devem somar 3,5% do Produto Interno Bruto (PIB)<sup>2</sup>.

Na primeira seção deste artigo, apresentamos a fundamentação teórica da pesquisa, baseando-a especificamente na literatura que analisa a conexão eleitoral com

---

<sup>2</sup> O estudo publicado em 18 de outubro de 2011 pode ser encontrado no endereço [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10967&catid=10&Itemid=9](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10967&catid=10&Itemid=9), acessado em 18 de outubro de 2011.

destaque para a importância dos grupos de interesse nesse debate. Na segunda, fundamentamos conceitualmente os benefícios tributários referentes às contribuições sociais no Brasil e expomos um breve histórico da implementação desta política, destacando a relevância do volume de recursos renunciado. Dedicamos a terceira seção aos aspectos metodológicos da pesquisa, exploramos a natureza de nosso objeto e, através de critérios qualitativos, definimos com precisão nossa unidade de análise. A quarta seção é dedicada à análise empírica dos dados. Por fim, apresentamos breves considerações.

## **1. Benefícios tributários, políticos e grupos de interesse**

A literatura que busca explicar a concessão de benefícios por parte dos representantes políticos em regimes democráticos modernos se divide em muitas vertentes. A principal e mais conhecida é a vertente que analisa a conexão eleitoral com base na tese do voto pessoal. Nela, as regras eleitorais determinariam o comportamento legislativo do representante individual (Downs, 1999; Mayhew, 1974, Cain e col., 1987) diante de regras eleitorais que favorecessem a relação direta entre político e eleitor, políticos sensatos não perderiam a oportunidade de maximizar a distribuição de benefícios particulares a seus redutos eleitorais com o objetivo de obter os créditos por concessões realizadas (*credit claiming*) (Mayhew, 1974:54) e aumentar as chances de sua manutenção no poder.

A distribuição de benefícios por meio da atividade legislativa é uma das práticas que o *credit claiming* compreende e pode ser denominada como particularismo legislativo (*pork barrel* ou políticas paroquiais)<sup>3</sup>. O particularismo legislativo recebe os moldes de políticas distributivas, mas assume a possibilidade de que os benefícios proporcionados pelo legislador apresentam diferentes graus de impacto sobre a sociedade (Ricci, 2006:9). No entanto, a literatura destaca que a concessão de benefícios se faz de forma individual e tem impacto territorialmente delimitado (Crisp e col., 2004; Crisp e Ingall, 2002; Ames, 1995a; 1995b; 2001), pois os políticos eleitos, principalmente os parlamentares, almejavam beneficiar diretamente a seus redutos eleitorais.

---

<sup>3</sup> Outro tipo de prática contemplada pela atividade de *credit claiming* é conhecida como *constituency service* e trata-se de atividades como discursos, inaugurações, comícios etc. (Ricci, 2006:15).

Independente da amplitude dos benefícios gerados, pela lógica da literatura da conexão eleitoral, o fato é que quanto mais incentivos pessoais o sistema eleitoral proporcionar, mais os políticos canalizam, de forma individual, benefícios a seu eleitorado.

Conhecendo os principais aspectos da conexão eleitoral vinculada à tese do voto pessoal, para os fins deste trabalho, vamos dar maior atenção às explicações referentes à distribuição (oferta) de benefícios em favor de interesses organizados em âmbito nacional ou local, definidos como:

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

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

#### *Conexão Eleitoral, Grupos de Interesse e Conteúdo Legislativo*

Análises que buscam explicar o comportamento legislativo em função de incentivos eleitorais devem atentar para as nuances provocadas por outros atores presentes na relação representante-representado. Nas palavras de Ricci (2006:34): “a essência do argumento é que não importa como se configura a lógica do voto (pessoal ou partidário), mas é imperativo saber quais os atores que entram em campo na dinâmica da conexão eleitoral”. Sendo assim, três seriam as principais razões para a inserção de grupos de interesse nas análises que buscam explicar o comportamento político dos representantes: sua capacidade de organização, a assimetria de informação presente na sociedade como um todo e o financiamento de campanhas.

Do ponto de vista da organização dos grupos, em *A Lógica da Ação Coletiva* (1999), Mancur Olson destaca que qualquer ação coletiva incorre no problema do carona (*free-rider problem*), que consiste na hipótese de indivíduos não assumirem os custos de uma determinada ação e aguardarem pelos benefícios de um empreendimento através dos custos assumidos por outros. Por isso, grupos de interesse, em menor número de membros, têm maior capacidade de organização para pressionar os

representantes em processos decisórios. Enquanto isso, grupos grandes, com dificuldades em superar o problema do carona, engajam-se com sucesso em raros casos no quais algum empreendedor político assume os custos de mobilização.

Com base nesta discrepância organizacional, Olson (1999) destaca que as distorções encontradas no sistema tributário norte-americano estão diretamente relacionadas à ação de grupos de interesse que buscam reduzir o peso dos impostos sobre as atividades econômicas que desenvolvem. Políticos pressionados por grupos bem organizados tenderiam a beneficiá-los com o objetivo de aumentarem sua competitividade em eleições futuras.

Sem desconsiderar a tese desenvolvida por Olson, Susanne Lohmann argumenta que o “Olson’s free-rider problem is not (...) a sufficient explanation for inefficient redistribution favoring a minority. After all, if the majority of voters understood that they are paying the bill for special interest handouts, they would surely punish their political leaders by voting them out of office. For Olson’s logic to work, it seems voters must be stupid or ill informed” (2003:303). Para a autora, não é apenas a maior capacidade de organização que possibilita aos grupos de interesse ganhos políticos em relação à população em geral, o que favorece a atuação política de representantes em favor de grupos de interesse é o impacto político da assimetria de informação existente entre pequenos grupos e a população como um todo. Seu argumento principal é o de que a recorrente tomada de decisões em favor de grupos de interesse constatada em democracias modernas não se explica somente em função da existência de interesses organizados, mas sim pelos incentivos gerados pela competição eleitoral num sistema de eleições regulares.

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

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

Outra variável que advém da arena eleitoral não é necessariamente o voto proporcionado pelos benefícios concedidos a grupos organizados e bem informados sobre a atividade política, mas sim os recursos que grupos beneficiados podem ofertar para promover candidatos de seu interesse.

Do ponto de vista do candidato que pretende perpetuar sua carreira política, é racional o estabelecimento de vínculos com grupos que já financiaram sua campanha ou apresentam potencial para tal. Se do ponto de vista do candidato há incentivos para a procura por recursos, do ponto de vista dos grupos de interesse uma série de estudos buscam provar empiricamente a influência do financiamento de campanha sobre a ação dos políticos e os resultados das políticas públicas (Potters & Sloof, 1996; Smith, 1995).

Grossman e Helpman, por exemplo, analisam o interesse de grupos em promover suas demandas alterando as plataformas eleitorais dos candidatos e, assim, incluir seus interesses num futuro mandato. Esses autores demonstram que, conforme trabalhos empíricos apresentam, “special interests do often try to use their campaign gifts to influence politicians positions” (1996:266), pois, em acordo com as conclusões de Baron (1994), a atuação de grupos de interesse durante o pleito tem grande impacto sobre o resultado das eleições.

Como entre si os eleitores apresentam diferentes níveis de informação a respeito das propostas dos candidatos, o jogo político promovido pela interferência dos grupos sobre as plataformas políticas não é percebido por eleitores mal informados e, portanto, torna-se vantajoso para os candidatos atenderem às plataformas dos grupos para garantir a doação de recursos que contribuam para a conquista de eleitores indecisos que estariam à mercê da retórica eleitoral<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Susanne Lohmann critica a abordagem que considera o financiamento de campanha como principal fator explicativo da concessão de benefícios a grupos de interesses. Segundo a autora, esta abordagem é construída com base “on voter illusion. If voters understood the campaign contribution game that is being played at their expense, they would understand that candidates who are lavishly endowed with campaign contributions must be doling out special interest pork, and they would punish those candidates by denying them their vote. In competitive elections, all candidates are

Vemos, portanto, que independente das razões pelas quais consideramos que a conexão eleitoral seja dada em função de grupos de interesse, está presente a hipótese de que a sua presença tem impacto sobre o resultado de processos decisórios. Por um lado, poderíamos manter os fundamentos teóricos da relação direta entre políticos e eleitores, cujo resultado seria a produção de políticas paroquiais visando o benefício de grupos de interesse localizados em regiões delimitadas (Dixit e Londregan, 1996). Por outro, podemos atrelar a atividade parlamentar à pressão exercida pelos grupos de interesse de forma mais ampla. Considerando os grupos enquanto entidades de âmbito nacional, o resultado da atividade legislativa não seria territorialmente localizado, mas de tipo “distributivo amplo”, sendo a política pública concentrada em relação ao número de indivíduos beneficiados e não a uma região específica (Alesina e Perotti, 1994; Milesi-Ferretti e col., 2002; Ricci, 2006).

Independente da concentração territorial do benefício concedido, mantida sob a tese do voto pessoal, a vertente que analisa a conexão eleitoral com base na presença de grupos de interesse ainda dedica à atividade individual do representante político a concessão de benefícios. Sendo assim, o que podemos dizer sobre a submissão dos representantes eleitos às regras que regem os processos decisórios?

### *Arena Legislativa, Comportamento Político e Conteúdo Legislativo*

Como uma crítica à literatura vista até agora, estudos passaram a apresentar que independente dos incentivos gerados pelo sistema eleitoral e da pressão realizada por grupos de interesse, a atividade legislativa se submete também às regras procedimentais das instituições que regulam o processo decisório, de modo que o particularismo legislativo se dê, na verdade, em função dos procedimentos adotados e da análise estratégica que os representantes políticos fazem dos contextos nos quais estão inseridos.

Regras procedimentais, tais como a exclusividade de iniciativa legislativa, mecanismos de urgência que limitam o debate em plenário, a escolha do tipo de votação final sobre a matéria e etc., concentram as decisões em postos-chave do processo legislativo, tendem a reduzir interesses particularistas dos representantes e fortalecem as lideranças partidárias (Cox, 1987). Se isto é verdade, convém perguntar se tais regras

---

loaded with special interest contributions, in which case voters have no place to go but to abstain in quiet frustration”(2003:303).

não modificariam o conteúdo legislativo aprovado uma vez que há a possibilidade de controlar anseios individualistas estimulados pelas regras eleitorais (Shepsle e Weingast, 1984:71).

Para esta literatura, a resposta é sim (Doring, 2001; Ricci, 2006). A concentração dos poderes, não só permite um controle maior sobre a produção legislativa (Doring, 1995; 2001), como “procedural strategies are used to manipulate the circumstances under which legislator are forced to take public positions” (Arnold, 1990:99). Logo, afirmar que as regras do processo legislativo podem permitir o controle das lideranças partidárias sobre suas bases, mais do que refutar a participação parlamentar ou submetê-la a seus anseios, significa dizer que o governo pode ter em suas mãos mecanismos de negociação que permitem definir em que medida deputados e senadores estão livres para interferir na produção legislativa.

Um processo decisório desse tipo tem, portanto, forte impacto sobre o conteúdo legislativo que será aprovado. Diversos estudos demonstram como o controle sobre o processo decisório orçamentário permite garantir decisões mais eficientes em termos de disciplina fiscal (Hallerber e Von Hagen, 1997; Von Hagen e col., 2001; Alesina e col. 1999), sendo possível reduzir o número de projetos de lei de baixa relevância (Doring, 1995), em particular aqueles que seriam utilizados para a concessão de benefícios territorialmente localizados.

Em resumo, podemos identificar que todas as variáveis apresentadas para explicar o comportamento político dos representantes eleitos em favor de grupos de interesse se comportam de forma complementar. Com base nas regras que regem o processo legislativo nacional, este trabalho se dedica a verificar se é por meio da atuação individual dos representantes do país que são formulados benefícios tributários a grupos de interesse específicos.

### *Conexão Eleitoral, Grupos de Interesse e Conteúdo Legislativo no Brasil*

A literatura que analisa a produção legislativa no Brasil tem se dedicado à análise da alocação de recursos públicos através, principalmente, do estudo do processo orçamentário nacional com o objetivo de debater a governabilidade proporcionada pelas instituições de âmbito federal. Encontramos nessa literatura ao menos duas vertentes diferentes: uma que se dedica aos aspectos institucionais da relação Executivo-Legislativo e ao comportamento político sob a ótica da tese do voto pessoal; e outra que nega os pressupostos da primeira e indica que a alocação de recursos públicos federais

não está atrelada a uma disputa entre os Poderes e, muito menos, obedece a critérios eleitorais personalistas, uma vez que as regras do processo decisório impedem o particularismo legislativo.

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

Para obter governabilidade, em algum momento o Executivo deveria atender a demandas políticas dos parlamentares brasileiros. Um desses momentos de barganha seria o processo orçamentário, principalmente no que tange à execução das emendas individuais. Através dele, o Executivo poderia atender aos anseios de deputados e senadores e conferir a eles a decisão sobre a alocação de parte dos recursos da União em troca de apoio político em futuras votações.

Para Pereira e Mueller (2002:267) a execução de emendas individuais dos congressistas seria uma “moeda-política de baixo custo” pela qual o Poder Executivo conseguiria apoio à sua agenda e formaria uma ampla coalizão no Congresso. Estes autores indicam que desta maneira o Executivo teria grande controle sobre o comportamento parlamentar, pois, mesmo após a aprovação de uma emenda, caberia a ele a prerrogativa de determinar o momento de sua execução.

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

Executivo teria amplos poderes para punir os parlamentares ao não autorizar a execução de suas emendas aprovadas.

Como vimos, esta vertente argumenta que o apoio ao Executivo está baseado na possibilidade de os parlamentares brasileiros individualmente poderem alocar parte dos recursos da União. Deste modo, os membros do Poder Legislativo brasileiro se valeriam do poder institucional de veto proporcionado pelo regime presidencialista de governo para produzirem políticas parquialistas que contribuam com sua reeleição (Ames, 1995a, 1995b, 2001; Mainwaring, 1991, 1999, Pereira e Mueller, 2002).

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

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

Figueiredo e Limongi (2002, 2005:742) apresentam ao menos quatro pontos fundamentais referentes a esse processo decisório. Primeiro, apontam que as emendas individuais têm pouca relevância no processo orçamentário. Elas estariam longe de ser o que os parlamentares mais desejam em volume de recursos e taxa de execução, perdendo espaço para as emendas coletivas e emendas de relatores.

Em segundo lugar, mostram que os parlamentares não conseguem interferir individualmente no processo decisório, ficando as decisões-chave submetidas aos trabalhos dos relatores. Figueiredo e Limongi apontam que “cabe ao relator geral definir a parcela a ser reivindicada pelo Congresso Nacional para acomodar suas emendas” e “preservar a distribuição original de recursos contida na proposta enviada pelo Executivo” (2002:320-321). De modo que, a centralização do processo decisório

garante aos partidos da base aliada o controle sobre a alocação de recursos dos investimentos da União.

Em terceiro lugar, quando são isoladamente analisadas, não é possível estabelecer vínculo direto entre a aprovação das emendas individuais, sua execução e o apoio dos parlamentares ao Executivo. Quanto à sua aprovação, mostram que a partir de 1995 o regulamento interno da Comissão Mista do Orçamento (CMO) coloca todos os parlamentares em grau de igualdade, garantindo a cada um o direito de apresentar 20 emendas anuais a um teto pré-estabelecido. Já quanto à sua execução, os autores mostram que não há negociações individuais em vigor. O Executivo privilegia os parlamentares que compõem sua base de governo e, conseqüentemente, apresentam altos índices de apoio em votações nominais, ou seja, “a execução das emendas individuais é ditada por critérios político-partidários” (Figueiredo e Limongi, 2005:746-9).

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

Pelo que já expomos, se torna possível perguntar se a formulação da política de benefícios tributários é resultado direto da atuação individual dos representantes brasileiros e como se deu a participação dos atores responsáveis pela formulação da política ao longo do tempo. Mas antes de dar este passo, é necessário conceituar nosso objeto de pesquisa e apresentar um breve histórico da política de benefícios tributários no Brasil.

## 2. A Política de Benefícios Tributários no Brasil

As contribuições sociais brasileiras são uma exclusividade, não havendo nada semelhante na maior parte dos países (Araújo, 2005). Este fato cria uma enorme discussão referente à sua natureza jurídica, principalmente quando comparadas a taxas e impostos. No entanto, adotamos a perspectiva de Sergio Pinto Martins (2009) e consideramos as contribuições sociais espécies do gênero tributo, pois se tratam de prestações pecuniárias compulsórias instituídas em acordo com o artigo 3º do Código Tributário Nacional<sup>5</sup>.

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

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

A COFINS foi criada em 30 de dezembro de 1991 pela Lei Complementar 70 em substituição à cobrança do Finsocial (Decreto Lei 1.940/1982), de modo a regular a participação do empregador no financiamento da seguridade social (art. 195 da CF/88, inciso I).

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

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

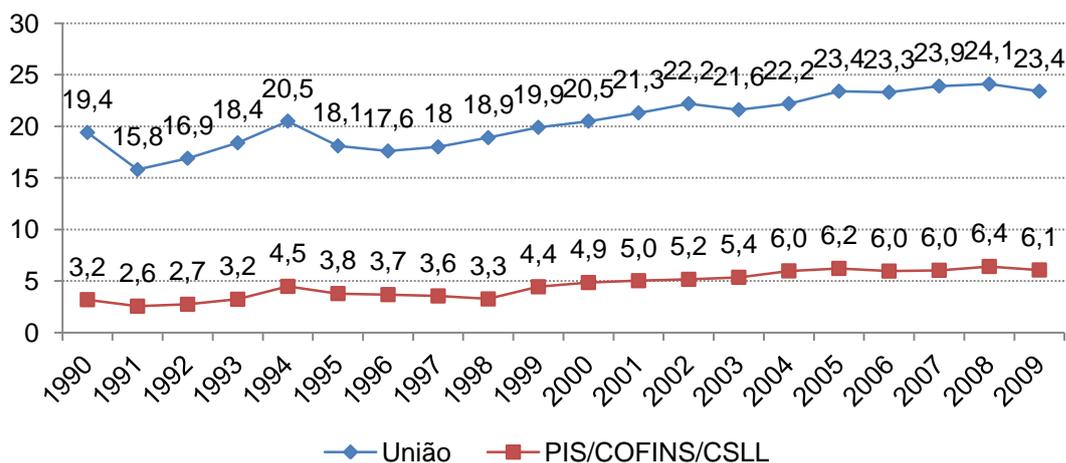
---

<sup>5</sup> Art. 3º. Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada (Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966).

Com estas características, podemos então definir que a política de benefícios tributários referentes ao PIS, à COFINS e à CSLL implica claramente na criação de benefícios concentrados e custos difusos no curto prazo (Wilson, 1973).

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

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



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

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

Além disso, a vinculação dos recursos a atividades com finalidade pública e social, que poderia ser um entrave para o uso discricionário dos valores arrecadados passou, a partir de 1993, por um processo de desvinculação com a criação do Fundo Social de Emergência (Emenda de Revisão 01/94). A principal finalidade do fundo era tornar obrigatória a desvinculação de 20% do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições federais até o final de 1995. Entretanto, este artifício foi sucessivas vezes prorrogado. Posteriormente, este fundo seria representado pelo Fundo de Estabilização Fiscal (EC 10/1996 e 17/1997) e atualmente a desvinculação de recursos se dá por meio da Desvinculação de Recursos da União (DRU), cuja vigência foi prorrogada até 2015 (EC 27/2000, 42/2003, 56/2007 e 68/2011).

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

A despeito de fracassos, os governos federais não se restringiram às propostas de reforma e promoveram uma série de mudanças no sistema tributário nacional que estão diretamente vinculadas à arrecadação das contribuições sociais. Entre elas, encontra-se a constante aprovação de benefícios tributários a setores e atividades econômicas do país<sup>6</sup>.

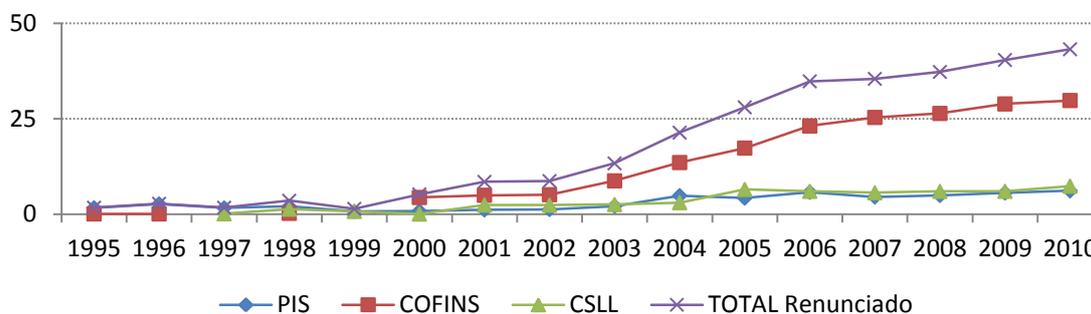
No que se refere às contribuições que serão aqui analisadas, as estimativas de renúncia tributária divulgadas pela Receita Federal ao longo do período destacam o crescente aumento do volume de recursos abdicados pela União. Só para o ano de 2010, a estimativa de renúncia do PIS, da COFINS e da CSLL juntos ultrapassou os 49 bilhões de reais. Ao longo dos anos, vemos também que as renúncias referentes às contribuições selecionadas aumentaram constantemente sua participação no total de renúncias de receitas estimadas da União (Gráfico 2.2). Para o ano de 2010, esta participação ultrapassa os 40%, principalmente em virtude das renúncias referentes à COFINS, que, sozinha, representa quase 30% do total.

---

<sup>6</sup> No último dia 03 de abril, por exemplo, o governo anunciou um novo pacote de benefícios para a indústria nacional com o objetivo de reduzir as consequências da crise econômica internacional.

**Gráfico 2.2**

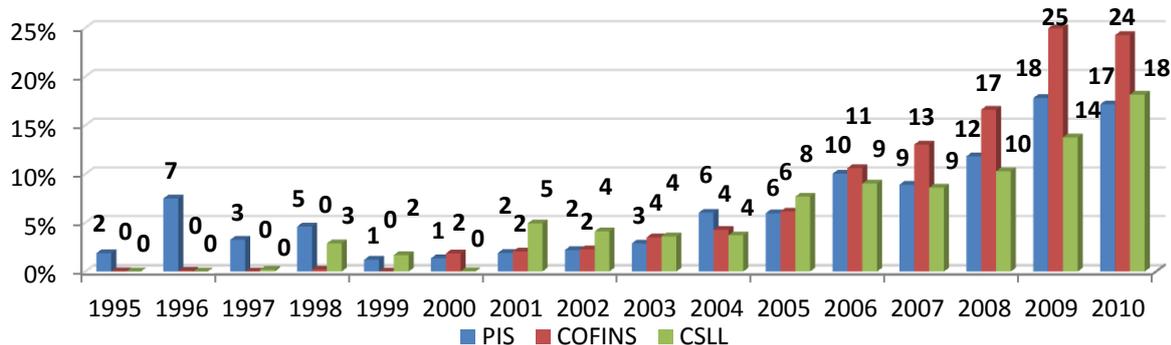
**Renúncia de Receita Estimada do PIS, da COFINS e da CSLL por ano sobre a Renúncia Total da União**  
(em %)



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

**Gráfico 2.3**

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



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

O forte crescimento da renúncia das contribuições selecionadas não aparece apenas quando comparadas às renúncias totais da União. Em relação às suas respectivas arrecadações, a estimativa de recursos renunciados também apresenta forte crescimento ao longo dos anos (Gráfico 2.3).

Vemos que em relação às suas respectivas arrecadações, as renúncias fiscais do PIS, da COFINS e da CSLL cresceram potencialmente nos últimos anos, atingindo respectivamente a marca de 17%, 24% e 18% de suas arrecadações em 2010 ou o equivalente à renúncia de R\$6,9 bilhões, R\$33,9 bilhões e R\$8,3 bilhões contra a arrecadação de R\$40,5 bilhões, R\$139,7 bilhões e R\$45,9 bilhões, respectivamente.

Com relação a essas informações, não podemos deixar de destacar que os relatórios que publicam as estimativas da renúncia federal apresentam muitos problemas (Mancuso e col., 2010; Maciel, 2010) e que sofrem de grande defasagem com relação aos valores efetivamente renunciados<sup>7</sup>.

Os dados apresentados nos mostram que o volume renunciado e sua crescente expansão não são desprezíveis. Tais fatores tornam relevante o desenvolvimento de pesquisas que compreendam e busquem esclarecer quais relações entre Estado e sociedade estão presentes na concessão de benefícios tributários no Brasil.

### **3. Aspectos Metodológicos da Pesquisa**

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

Em segundo, como vimos, porque estas três contribuições são responsáveis por grande parcela das renúncias da União, chegando a quase 50% do total de recursos renunciados em 2010, e ao mesmo tempo representam, em média, 30% da arrecadação federal total entre 1995 e 2010. É importante ainda ressaltar que diferente de outros tributos como o IPI, por exemplo, a arrecadação das contribuições sociais impacta somente sobre o orçamento do governo federal. Ou seja, ao conceder benefícios tributários referentes a elas, o governo federal está exclusivamente abrindo mão de parte de sua receita.

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

Em quarto, porque estas três contribuições percorrem sem interrupção quatro mandatos presidenciais consecutivos e completos – diferente, por exemplo, da

---

<sup>7</sup> Para mais detalhes, consulte Moreira (2011, Anexo 6).

Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF) que deixou de existir no segundo governo Lula ao não ser prorrogada no ano de 2007.

Em quinto lugar, pelo fato de haver pesquisas recentes sobre as renúncias destes tributos, como é o caso do artigo de Mancuso e col. (2010) e por este ser um tema pouco explorado pela ciência política brasileira<sup>8</sup>.

Além disso, três fatores justificam a escolha dos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula): (i) porque é metodologicamente mais adequado analisar os mesmos tributos em governos de partidos opositoristas para averiguar se a alternância política proporcionada por eleições regulares produz nuances na formulação da política pública; (ii) porque sob a nova Constituição os mandatos de FHC e Lula têm a mesma duração; (iii) por que o ano de 1995 é o primeiro da série histórica para o qual a Receita Federal produziu estimativas de renúncia sobre as contribuições que foram selecionadas para esta pesquisa, permitindo averiguar variações no montante de recursos renunciados pelo Estado brasileiro.

Como as políticas de benefícios tributários referentes ao PIS, à COFINS e à CSLL são fruto do processo legislativo, é através da análise do conteúdo presente no texto de medidas provisórias editadas e leis aprovadas que é possível encontrar quais são os representantes brasileiros responsáveis por sua formulação. A escolha de critérios adequados para a definição do conteúdo das leis que serão analisadas é de vital importância para qualquer trabalho que se proponha a esse desafio (Ricci, 2010:19).

### *Definição das Unidades de Análise*

Há tempos a ciência política mobiliza esforços para interpretar o conteúdo das leis. Mais recentemente, com a ascensão das análises sobre a produção legislativa, a variável conteúdo tem sido adotada para a formulação de hipóteses e a compreensão das relações contidas nos processos de tomada de decisão (Ricci, 2010).

Ricci (2002, 2010) nos apresenta como a ciência política americana e a italiana desenvolveram classificações diferentes para o conteúdo das leis. Ambas as escolas estariam por ele inseridas numa vertente analítica denominada *Disaggregation Approach*, cuja abordagem está na classificação do conteúdo das leis em função de seus efeitos

---

<sup>8</sup> Agradeço ao Prof. Dr. Wagner Mancuso pelo incentivo e estímulo acadêmico que motivaram minha dedicação a esta temática.

programados ou efetivos sobre a sociedade (Ricci, 2010). Ainda segundo Ricci (2010), esta vertente se diferencia da que denomina *Importance Approach*, cuja abordagem classifica as leis de acordo com uma interpretação sobre seu nível de importância. Este trabalho está associado à primeira vertente e se debruça sobre a revisão e atualização<sup>9</sup> da seleção de leis feita por Mancuso e col. (2010, Quadro 1)<sup>10</sup>.

Diferente dos trabalhos existentes, mesmo considerando o processo legislativo enquanto unidade fundamental para a análise do comportamento político, nossa principal unidade de análise não será a lei em sua integralidade, mas sim a desagregação de seu conteúdo. Com o objetivo de “conceber alguns critérios que permitam reconhecer nas leis elementos meramente distributivos” (Ricci, 2003:706), valemo-nos da abordagem metodológica que Couto e Arantes (2006, 2009) aplicam à análise da vigente Constituição brasileira com base no que denominam “dispositivos legais”.

Uma vez que a estrutura legal possui uma organização lógica e racional basicamente dividida em tópicos (artigos, incisos e alíneas), estes autores os consideram como unidade de análise desde que transmitam informações que possam ser classificadas por critérios pré-estabelecidos. Segundo suas próprias palavras:

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

Consideramos que a lógica analítica apresentada é bastante promissora para os propósitos dessa pesquisa e inova sobre a análise do conteúdo legislativo brasileiro. Até hoje, as pesquisas desenvolvidas tradicionalmente analisam as leis em sua integralidade, deixando de considerar, por exemplo, o fato de que uma única lei pode tratar de diferentes assuntos conforme apontam suas próprias ementas quando enunciam que

---

<sup>9</sup> A revisão e atualização do quadro de leis que concedem benefícios tributários referentes ao PIS, à COFINS e à CSLL foram feitas com base nas informações disponíveis no sítio da Presidência da República ([www.planalto.gov](http://www.planalto.gov)) e no sítio da Câmara dos Deputados ([www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)) com apoio da *Coletânea da Legislação PIS/PASEP e COFINS* disponível no sítio da Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRF) através do seguinte endereço eletrônico: <http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/Legislacao/Coletanea/ColetaneaPISCoFins.pdf>, acessado em 24 de março de 2012.

<sup>10</sup> Agradeço ao Prof. Dr. Wagner Pralon Mancuso o envio de seu relatório de pesquisa, *Lobby e Renúncia Tributária da União: Contribuições para uma análise da Política de Concessão de Benefícios Tributários ao empresariado industrial no Brasil (1988-2006)* (2008) e também do quadro detalhado que disponibiliza ao público na nota 4, página 220, do capítulo “Colcha de retalhos: a política de concessão de benefícios tributários ao empresariado no Brasil (1988-2006)”, presente no livro *Estado, Empresariado e Desenvolvimento no Brasil: Novas Teorias, Novas Trajetórias* (2010).

darão “outras providências”. Para que se tenha um exemplo, a Lei Ordinária 12.350 de 2010, ao mesmo em tempo que sua ementa enuncia a regulação de atividades ligadas à Copa do Mundo FIFA de 2014, em seu texto concede benefícios tributários a setores e empresas ligadas à atividade agropecuária.

Sendo os benefícios tributários referentes ao PIS, à COFINS e à CSLL concedidos por qualquer tipo de espécie normativa que tenha força de lei, podemos desagregá-las em dispositivos para identificar com precisão quais artigos, incisos, parágrafos e alíneas contidos em seu interior apresentam de fato o conteúdo responsável por conceder e delimitar os benefícios tributários.

Em quatro etapas, construímos um banco de dados cronológico com base na criação de dispositivos legais que vai de janeiro de 1995 até o final de 2010<sup>11</sup>. Na primeira etapa, através da lista de leis e medidas provisórias pré-selecionadas, averiguamos a data de criação de cada dispositivo pelo momento preciso em que ganham força de lei: (i) no momento em que uma medida provisória é editada pelo Presidente da República<sup>12</sup>; (ii) e no momento em que um projeto de lei é sancionado pelo mesmo após aprovação do Congresso Nacional.

A seleção de dispositivos impõe um grande desafio ao pesquisador, uma vez que o trabalho qualitativo envolvido lhe garante imensa discricionariedade. Todo o cuidado foi tomado para que não houvesse a seleção de dispositivos que não se enquadrassem nas categorias de benefícios criadas com base na Lei de Responsabilidade Fiscal ou não regulassem diretamente o acesso a eles. Também foi feita a leitura e análise do texto das leis (artigo por artigo, parágrafo por parágrafo, inciso por inciso e alínea por alínea) com o objetivo de não deixar de fora qualquer dispositivo que pudesse ser considerado. Ao dedicar esforços sobre cada dispositivo da lei, captamos o ponto exato em que a informação sobre a concessão de benefícios tributários é emitida<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Agradeço à equipe do Grupo de Estudos Legislativos do CEBRAP, Andréa, Jaqueline, Danilo, Rafael e Samuel. Somente com a sua colaboração foi possível construir este banco de dados e dar início a todo o trabalho aqui apresentado.

<sup>12</sup> Antes da Emenda Constitucional 32, de 11 de setembro de 2001, que regulou o artigo 62 da Constituição Federal estabelecendo, entre outras coisas, que as novas MPs tenham 60 dias como prazo de vigência, podendo ser renovadas por no máximo igual período, o Executivo Federal tinha autonomia para reeditar as medidas provisórias de seu interesse quantas vezes considerasse necessário, podendo alterá-las a cada reedição. Para este caso, nós analisamos reedição por reedição e averiguamos o momento exato de criação dos dispositivos.

<sup>13</sup> A lista de dispositivos selecionados se encontra no banco de dados desta pesquisa, que pode ser encontrado no sítio do Consórcio de Informações Sociais (CIS) pelo seguinte endereço: <http://www.nadd.prp.usp.br/cis/DetalleBancoDados.aspx?cod=B461>, acessado em 15 de outubro de 2011. Caso não seja possível obtê-lo dessa maneira, é possível solicitá-lo ao autor deste trabalho através do email [davi.moreira@gmail.com](mailto:davi.moreira@gmail.com). Além do livro de códigos que acompanha o banco de dados, para sua melhor compreensão recomendamos a leitura de Moreira (2011, Anexo 4).

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

Em terceiro lugar, verificamos quais foram os atores responsáveis pela autoria de cada dispositivo. Nesta etapa, utilizamos três categorias para delimitar os atores que participaram da autoria os dispositivos aprovados conforme é apresentado pelo Quadro 3.1.

**Quadro 3.1**

**Classificação da Autoria dos Dispositivos**

Tipo de Autoria			Descrição
1	<b>Exclusiva do Poder Executivo</b>		Refere-se a dispositivos originalmente propostos pelo Poder Executivo que chegaram ao final de todo o processo legislativo sem alteração
2	<b>Exclusiva do Poder Legislativo</b>		Refere-se a dispositivos originalmente propostos pelo Poder Legislativo que chegaram ao final de todo o processo legislativo
3	<b>Conjunta<sup>14</sup></b>		Refere-se a dispositivos propostos pelo Poder Executivo que chegaram ao final de todo o processo legislativo após alguma alteração de conteúdo proposta pelo Poder Legislativo

Fonte: Elaboração própria.

Para realizar a classificação acima, atribuímos todos os dispositivos criados por medidas provisórias e mantidos no texto final da lei ao Poder Executivo<sup>15</sup>. Considerando o momento de apresentação e autoria dos dispositivos que foram posteriormente sancionados, através da leitura e análise dos projetos foi possível definir a “paternidade” dos dispositivos que não estavam presentes nas medidas provisórias ou nos projetos de lei encaminhados pelo Executivo Federal ao Congresso Nacional, mas compunham o conteúdo das leis.

É importante reforçar que nossa atenção está voltada para os dispositivos que regularam a concessão de benefícios tributários através do processo legislativo. Inovações institucionais podem impedir que alguns benefícios tributários vinculados às contribuições selecionadas sejam captados. Uma inovação institucional conferida pela

<sup>14</sup> Agradeço à Profa. Dra. Marta Arretche pelos apontamentos feitos durante o exame de qualificação e, principalmente, por me chamar a atenção para o caso em que os Poderes constroem juntos os dispositivos legais selecionados.

<sup>15</sup> Cabe lembrar que, entre as medidas provisórias analisadas por esta pesquisa, duas não chegaram a ser apreciadas pelo Poder Legislativo em função da Emenda Constitucional 32. Entre outras coisas, seu texto estabeleceu que as Medidas Provisórias já editadas até a data de sua publicação vigorassem indefinidamente até que o Congresso Nacional deliberasse sobre elas ou que Medida Provisória ulterior as revogasse. São elas: a MP 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e a MP 2.228-1, de 6 de setembro de 2001.

Lei 11.196/2005, por exemplo, deu ao Poder Executivo total autonomia para regular por decreto, quando bem entender, as alíquotas referentes à COFINS incidente sobre uma seleção de produtos químicos e farmacêuticos. Como dedicamos nossa análise apenas ao conteúdo de leis ordinárias, leis complementares e medidas provisórias, nós não pudemos contabilizar se o Executivo Federal valeu-se do poder concedido para produzir benefícios tributários.

Outro ponto importante para ressaltar se refere à interpretação dos dispositivos e à sua equiparação unitária no que diz respeito a seu real valor de renúncia. Um leitor atento pode se perguntar: por que não foi analisado o impacto do dispositivo segundo a sua renúncia específica? Este procedimento deveria ser possível dada a tangibilidade da renúncia tributária. No entanto, não há metodologia adequada para tal<sup>16</sup>. Como já apontamos, as próprias estimativas da Receita Federal sobre a renúncia de receitas são questionadas e já foram indagadas pelo Tribunal de Contas da União. Assim, neste trabalho fazemos uma equiparação unitária dos dispositivos no que diz respeito a seu real valor de renúncia. Dois dispositivos completamente diferentes em relação a seu impacto sobre a arrecadação das contribuições são tratados de maneira equivalente, por exemplo: um dispositivo que concede isenção do PIS para cooperativas tem o mesmo peso que um dispositivo que isenta o setor farmacêutico desse tributo. Como podemos notar, sem qualquer conhecimento contábil mais profundo sobre o assunto, é muito provável que o dispositivo que concede o benefício ao setor farmacêutico represente uma renúncia muito maior do que o dispositivo dedicado às cooperativas.

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

Por fim, diferenciamos os dispositivos selecionados daqueles que são criados com o objetivo de alterar o texto de dispositivos existentes. Com base no impacto legal

---

<sup>16</sup> Contudo, a contagem dos dispositivos seguiu o número de contribuições ao qual se referia. Se um dispositivo se referia somente ao PIS, ele foi contado apenas uma vez. Se um dispositivo se referia ao PIS e à COFINS, ele foi contado duas vezes. Se outro dispositivo se referia ao PIS, à COFINS e à CSLL, ele foi contado três vezes. Esta foi uma recomendação dada pela equipe técnica da Secretaria da Receita Federal após entrevistas.

do dispositivo criado sobre o arcabouço legislativo pré-existente, encontramos nas leis e medidas provisórias três tipos diferentes de dispositivos: (i) Dispositivos Inovadores: dispositivos que inovam com o objetivo criar uma nova regulação através da concessão de novos benefícios tributários; (ii) Dispositivos Incrementais: dispositivos que se apoiam no arcabouço legal já existente com o objetivo de incrementá-lo; e (iii) Dispositivos Reformadores: dispositivos cujo objetivo é alterar o texto de dispositivos criados anteriormente, seja para revogá-los, ampliá-los ou restringi-los. Neste trabalho selecionamos apenas os tipos (i) e (ii)<sup>17</sup>, pois se tratam de dispositivos novos que passam a compor o arcabouço legal, seja para inová-lo ou para incrementá-lo<sup>18</sup>.

Sob este recorte, vinculado ao impacto inovador ou incremental do dispositivo sobre o arcabouço legal pré-existente, consideramos oito tipos diferentes de benefícios tributários com base no parágrafo primeiro do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2001)<sup>19</sup>.

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

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

---

<sup>17</sup> É importante destacar que estamos trabalhando somente com dispositivos novos. Não contabilizamos dispositivos legais que promovem alterações em dispositivos já criados. Na construção de nosso banco de dados já iniciamos um trabalho sobre a alteração sofrida por cada dispositivo após a sua criação e pretendemos concluí-lo em outra oportunidade.

<sup>18</sup> Exemplos de cada tipo de dispositivo podem ser encontrados em Moreira (2011, Anexo 5).

<sup>19</sup> A Lei de Responsabilidade Fiscal elenca oito tipos diferentes de benefícios tributários cujos parâmetros foram utilizados para a construção de nossas categorias. São eles: 1. Anistia; 2. Remissão; 3. Subsídio Tributário; 4. Crédito Presumido; 5. Isenção; 6. Redução de Alíquota; 7. Redução da Base de Cálculo; 8. Tratamento Diferenciado.

COFINS e à CSLL de 1995 a 2010. Na próxima seção nos dedicamos à análise dos dados.

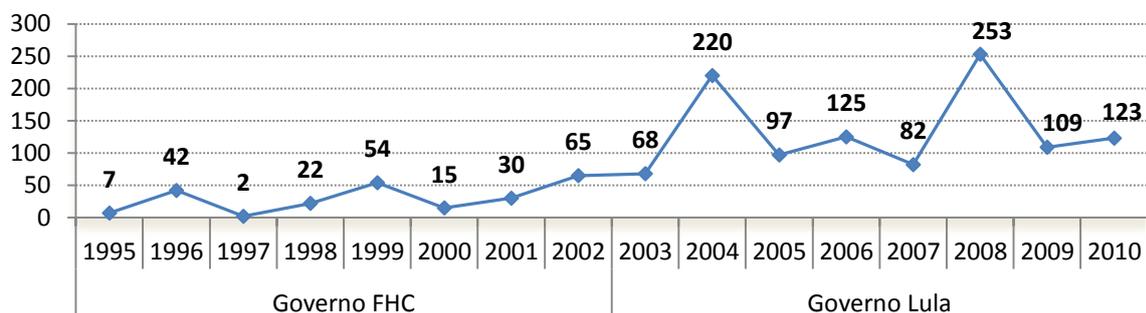
#### 4. Análise empírica

Vimos que a estimativa de renúncia de receitas de 1995 a 2010 referente aos benefícios tributários do PIS, da COFINS e da CSLL cresceu de R\$ 386 milhões para R\$ 49 bilhões. Ao longo desse período, 60 processos legislativos deram origem a 1.314 dispositivos que concederam e regularam os benefícios tributários referentes às contribuições selecionadas.

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

Gráfico 4.1

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



Fonte: Elaboração própria.

Apesar da discrepância, com o passar dos anos houve um considerável aumento no número de dispositivos criados pelo governo FHC. Em seu primeiro mandato (1995-1998), foram criados 73 dispositivos por meio de nove processos legislativos, sendo em média 8,1 dispositivos por processo. Já no segundo mandato (1999-2002), foram criados 164 dispositivos que concederam e regularam a concessão de benefícios tributários através de 12 processos legislativos, sendo em média criados 13,7 dispositivos por processo.

No primeiro mandato do presidente Lula foram criados 510 dispositivos através de 13 processos legislativos, em média 39,2 por processo. Valor duas vezes maior do que o que o governo FHC criou em seus oito anos de mandato.

O ano de 2004 apresenta um pico em relação ao período. Neste ano, os 220 dispositivos criados referem-se a oito processos legislativos diferentes, no entanto, 115 (52,3%) desses dispositivos foram criados pela Lei 10.865 que tinha como propósito principal dar tratamento isonômico às importações através da criação do PIS-Importação e da COFINS-Importação, atendendo a reivindicações do empresariado nacional que se sentia prejudicado pelas regras que estavam em vigor.

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

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

Nesta seção vamos comparar os mandatos Lula e FHC destacando separadamente os aspectos referentes a cada um. Além de se debruçar sobre o tema da conexão eleitoral, a análise empírica aqui desenvolvida também pode ser enquadrada como mais um esforço para a compreensão do processo legislativo nacional na tentativa de averiguar padrões de interação entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Muitos trabalhos analisaram os Poderes Executivo e Legislativo de forma uniforme e estritamente dividida pela separação de Poderes. A análise que desenvolvemos neste artigo se vale dessa separação enquanto recurso analítico, mas não se restringe a ela. Vamos considerar o fato de que estamos diante de um Presidencialismo de Coalizão (Abranches, 1988) e de que a formação do Poder Executivo tem como finalidade principal a formação de maioria legislativa no Congresso Nacional (Figueiredo e Limongi, 1998, 1999, 2002, 2005, 2010). Por isso, ora vamos tratar esses atores como entidades separadas do ponto de vista formal (institucional), ora vamos analisá-los do ponto de vista político, separados enquanto situação e oposição. Esta seção será dividida em três partes principais, todas elas evidenciando aspectos empíricos que, ao final, permitem responder se os benefícios referentes ao PIS, à COFINS e à CSLL são individualmente concedidos.

i) *Qual o volume de participação dos atores envolvidos no processo decisório?*

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

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

**Tabela 4.1**  
**Autoria dos Dispositivos**

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

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

Fonte: Elaboração própria.

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

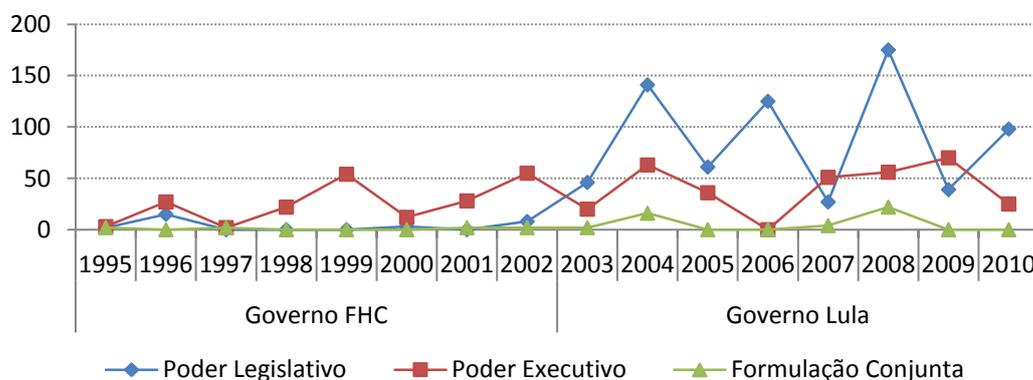
Valendo-se de seu poder de agenda, no governo FHC o Poder Executivo foi autor de 18 (85,7%) dos 21 processos legislativos e responsável pela autoria exclusiva de 85,7% do total de dispositivos do período, enquanto o Poder Legislativo foi autor de três dos processos legislativos que concederam benefícios tributários e criou

exclusivamente apenas 11,8% dos dispositivos. O restante dos dispositivos foi criado de forma conjunta, ou seja, ambos os Poderes contribuíram para seu texto final.

Como no governo anterior, durante o governo Lula o Poder Executivo também se valeu de seu poder de agenda e foi autor de 87,2% (34 do total de 39) dos projetos de lei que concederam e regularam benefícios tributários. No entanto, dos 1.077 dispositivos criados pelos 39 processos legislativos do governo Lula, o Executivo Federal foi exclusivamente responsável por apenas 29,8% deles (321 dispositivos), enquanto 66,1% (712 dispositivos) foram exclusivamente criados pelo Poder Legislativo. Outros 44 dispositivos (4,1%) foram criados de forma conjunta pelos atores. O teste de aderência apresenta evidências de que a distribuição observada nos dispositivos selecionados durante o governo Lula é estatisticamente diferente da distribuição esperada com os dados que temos sobre o governo FHC<sup>20</sup>.

Vemos pelo Gráfico 4.2 que há uma alternância no volume de participação dos atores ao longo do tempo e também que o Poder Legislativo participou relativamente mais do que o Poder Executivo na formulação da política.

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



Fonte: Elaboração própria.

Já é possível concluir que se o comportamento dos políticos brasileiros para a formulação da política de benefícios tributários é motivado pela conexão eleitoral (Ames, 1995a, 1995b, 2001; Mainwaring, 1991, 1999; Pereira e Mueller, 2000, 2002; Crisp e col., 2004; Crisp e Ingall, 2002; Samuels, 2002), há algo de estranho quando

<sup>20</sup> O teste de aderência avalia a hipótese de uma amostra ou população ( $P$ ) ser proveniente de uma distribuição de probabilidade especificada ( $P_0$ ) com base nas frequências esperadas ( $E_i$ ), ou seja, a hipótese  $H_0: P = P_0$  (Bussab e Morettin, 2002). Nesta pesquisa, utilizamos o teste de aderência para verificar se houve mudança estatisticamente significativa de uma distribuição de probabilidade  $P_0$  encontrada no governo FHC em relação a uma distribuição  $P$  observada no governo Lula. Ainda é importante ressaltar que não fizemos testes estatísticos quando o valor esperado ( $E_i$ ) era menor ou igual a 5. Nestes casos fizemos análises descritivas dos dados. Para ter acesso aos *scripts* em R, veja Moreira (2011, Anexo 10).

comparamos os governos FHC e Lula. No primeiro, vemos que é preponderante a participação do Poder Executivo na autoria de dispositivos e o Poder Legislativo pouco interfere sobre o conteúdo da política. Já no segundo, identificamos que há uma inversão de participação, pois o Legislativo Federal se torna o responsável pela maior parte do conteúdo legislativo que dá origem às leis que concedem benefícios tributários.

Aqui poderíamos relativizar a tese de que a concessão de benefícios tributários faria parte do *quid pro quo* existente entre representantes eleitos e grupos de interesse que se beneficiariam da renúncia de receitas (Graetz, 2007; Dever Jr, 2008, Mancuso e col., 2010) uma vez que não encontramos o mesmo volume de participação dos atores nos diferentes governos. No entanto, a apresentação do volume de participação dos Poderes pode suscitar dúvidas que ainda validam a suposição de que a guinada participativa do legislativo reflita exatamente à necessidade dos parlamentares beneficiarem individualmente grupos econômicos de seu interesse.

Para avançarmos na análise, vejamos se a participação legislativa não ficou concentrada a poucas oportunidades diante de todo o poder de agenda do Poder Executivo e como se deu sua participação por processo legislativo em cada um dos governos.

Podemos encontrar ao menos dois resultados quando controlamos a participação dos atores por processo legislativo. No primeiro, que chamamos de Participação Isolada, um dos Poderes é o responsável único pela autoria de todos os dispositivos que concederam benefícios tributários num processo legislativo finalizado, indicando, obviamente, que nenhum dispositivo de autoria do outro Poder chegou a ser aprovado no texto final<sup>21</sup>. No segundo, que chamamos de Participação Complementar, o Poder Executivo e o Poder Legislativo atuam sobre o conteúdo de uma norma num mesmo processo legislativo, criando de forma exclusiva (tipos 1 ou 2, Quadro 3.1 da seção anterior) ou conjunta (tipo 3, Quadro 3.1 da seção anterior) dispositivos que foram posteriormente sancionados pelo Presidente da República<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> No caso do Poder Executivo, em dois tipos de processos legislativos isto pode ocorrer: (i) no caso específico de medidas provisórias anteriores à Emenda Constitucional 32 de 2001 que não chegaram a ser apreciadas pelo Congresso Nacional; (ii) ou no caso de projetos de lei ou medidas provisórias editadas que os parlamentares aprovaram sem alterar o texto que receberam ou sem adicionar algum dispositivo legal que concedesse ou regulasse a concessão de benefícios tributários. No caso do Poder Legislativo, isto pode ocorrer em outros dois casos: (i) no caso de o Poder Executivo ter encaminhado projeto de lei ou editado medida provisória, cujo texto não criava novos dispositivos e o Congresso Nacional tratou de incrementar seu conteúdo incluindo dispositivos que concederam ou regularam a concessão de benefícios tributários que não foram vetados pelo Presidente da República; (ii) ou no caso de projetos de lei dos próprios parlamentares que concederam e regularam a concessão de benefícios tributários e também não foram vetados.

<sup>22</sup> Há duas situações nas quais isto pode acontecer: (i) quando uma medida provisória editada ou projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional cria dispositivos e ao ser apreciado pelos parlamentares é incrementado com dispositivos propostos pelos legisladores; (ii) quando uma medida provisória editada ou projeto de lei encaminhado

Com base no resultado apresentado por processo legislativo, vemos que tanto no que diz respeito ao tipo de participação pelo número de processos legislativos como em relação ao volume de dispositivos criados por tipo de participação, há evidências suficientes de que as distribuições encontradas no governo Lula são diferentes das verificadas no governo FHC.

**Tabela 4.2**

**Participação do Poder Executivo nos Processos Legislativos**

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

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

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

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

Fonte: Elaboração própria

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

Já no governo Lula, vemos que apesar do poder de agenda do Poder Executivo, o Poder Legislativo se mostrou bastante ativo na formulação da política de benefícios tributários referentes ao PIS, à COFINS e à CSLL. Como mostra a Tabela 4.2, em 16 processos legislativos (41,0% de 39) os Poderes atuaram de forma complementar, e em 11 processos legislativos o Poder Legislativo foi sozinho responsável por criar os dispositivos que regularam a concessão de benefícios tributários referentes às contribuições selecionadas.

---

ao Congresso Nacional cria dispositivos e ao ser apreciado pelos parlamentares tem seu texto literalmente alterado pelos legisladores.

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

Temos, assim, mais uma grande diferença em relação aos dois governos analisados, já que além da guinada participativa dos legisladores na produção da política pública pela criação de dispositivos, constatamos um aumento de participação complementar à matéria encaminhada pelo Executivo. Isto nos remete diretamente ao trabalho de Freitas (2011) e seu argumento de que a governabilidade também se dá em termos substantivos e sustenta a suposição de que a guinada participativa do legislativo reflete exatamente a necessidade dos parlamentares beneficiarem individualmente grupos econômicos de seu interesse. Deste modo podemos indagar: como se estrutura a complementaridade da atuação dos Poderes na formulação da política de benefícios tributários?

*ii) Há a complementaridade de propostas?*

Para responder esta questão, utilizamos dois indicadores: Taxa de Correspondência dos Beneficiados e a Taxa de Correspondência do Tipo de Atuação. No primeiro caso, identificamos em cada processo legislativo em que atuaram de forma complementar se os Poderes beneficiaram setores similares ou que estivessem vinculados à política pública em pauta. No segundo, valendo-nos do impacto do dispositivo criado sobre o arcabouço legal pré-existente (Dispositivos Incrementais ou Dispositivos Inovadores), analisamos se a criação dos dispositivos é feita com relação ao processo legislativo que está em trâmite ou se os dispositivos propostos pelos parlamentares se referem a leis anteriores e não necessariamente à política pública em jogo.

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

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

Com relação à Taxa de Correspondência de Beneficiados, durante o governo FHC em quatro projetos de lei o Legislativo atuou de forma conjunta ou complementar à iniciativa do Poder Executivo. Em todas elas, os parlamentares participaram da formulação de 23 dispositivos que beneficiaram os mesmos setores ou atividades econômicas já contemplados no texto encaminhado pelo Presidente da República e seus ministros. No governo Lula, dos 16 processos legislativos em que houve participação complementar, somente 35,2% dos dispositivos criados pelo Poder Legislativo (141 de 401 dispositivos) beneficiaram os mesmos grupos ou categorias econômicas contemplados pelo texto enviado pelo Poder Executivo. Ademais, em ao menos 25% dos projetos de lei (quatro de 16) nenhum dos dispositivos criados pelo Poder Legislativo beneficiou setores ou atividades econômicas já contemplados pelo texto do Executivo durante os mandatos do presidente Lula.

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

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

Os resultados aqui apresentados, principalmente com relação ao governo Lula, mostram que a participação legislativa não acompanha necessariamente a pauta do

Poder Executivo na formulação da política pública. Tal constatação pode indicar que a guinada de participação do Poder Legislativo está atrelada ao vínculo individual que os parlamentares estabelecem com grupos interessados na política de benefícios tributários. Vemos que a guinada participativa do legislativo durante o governo Lula reforça ainda mais a possibilidade de os parlamentares utilizarem a janela de oportunidade criada pelo Executivo Federal para beneficiar individualmente grupos econômicos de seu interesse. Vejamos, então, como se deu a atuação de cada um dos Poderes no período.

### *iii) Como se deu a atuação dos Poderes?*

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

#### *Atuação do Poder Executivo*

No governo FHC, o Poder Executivo foi autor de 18 processos legislativos que regularam a concessão de benefícios tributários. Conforme a Tabela 4.3 nos apresenta, o Poder Executivo criou 82,3% de seus dispositivos através de medidas provisórias e, mais do que isso, no período em que a Emenda Constitucional 32 ainda não havia sido apreciada, 95,3% dos dispositivos de sua autoria exclusiva foram criados por esta via. Após sua promulgação, menos de 60% dos dispositivos criados por este governo ganharam força de lei por esta espécie normativa.

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

Já no Governo Lula, 91,9% de seus dispositivos foram criados através de medidas provisórias. Independente da manutenção da estratégia do Poder Executivo em ver aprovados os seus dispositivos com a edição de medidas provisórias, cabe ressaltar

que o governo Lula não pôde se valer da possibilidade de reeditá-las. Deste modo, o governo Lula inicia sua trajetória de produção das políticas de benefícios tributários muito mais propenso a necessitar da atividade parlamentar do que seu antecessor, que, como vimos, reeditou, em média, 16 vezes cada dispositivo criado.

**Tabela 4.3**

**Dispositivos de autoria exclusiva do Poder Executivo por Espécie Normativa**

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

Fonte: Elaboração própria.

Outro recurso de participação do qual o Poder Executivo pode se valer para moldar a política de benefícios tributários conforme seus interesses é a possibilidade de uso de seu poder de veto (parcial ou total) previsto nos parágrafos 1º e 2º do artigo 66 da Constituição Federal. Através dele é possível ao Presidente da República impedir a aprovação de dispositivos propostos e aprovados pelos parlamentares<sup>23</sup>.

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

Já no governo Lula, sabendo que o Poder Legislativo participou mais do que o Poder Executivo, dos 39 processos legislativos, 15 que tiveram dispositivos criados por parlamentares foram vetados total ou parcialmente pelo Presidente da República<sup>24</sup>. Sob

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

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

o respaldo do Ministério da Fazenda, o Presidente Lula impediu que a participação parlamentar fosse maior em 38,5% dos processos legislativos criados durante o seu mandato, vetando 140 dispositivos<sup>25</sup>.

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

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

A necessidade de vetar dispositivos, principalmente aqueles propostos por parlamentares pertencentes à oposição, reforça os indícios de que a guinada participativa do legislativo reflete a possibilidade de os parlamentares utilizarem a janela de oportunidade criada pelo Executivo Federal para beneficiar individualmente grupos econômicos específicos. Já sabendo que a oposição buscou e conseguiu incluir conteúdo legislativo de seu interesse no texto apreciado pelo Congresso Nacional, podemos nos perguntar como se deu o processo decisório dos dispositivos no interior do Poder Legislativo.

### *Atuação do Poder Legislativo*

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

---

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

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

Podemos ver que com a EC 32/2001, enquanto o Poder Executivo aumentou a autoria de dispositivos através de projetos de lei ordinária, o Poder Legislativo passou a criar mais dispositivos através da apreciação das medidas provisórias editadas. Ademais, é necessário ressaltar que todos os 17 dispositivos criados por este ator em processos legislativos iniciados por medidas provisórias foram formulados sobre medidas provisórias que não foram reeditadas nenhuma vez e seguiram direto para a apreciação parlamentar.

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

Durante o governo Lula os parlamentares mantiveram o padrão de atuação identificado após a promulgação da EC 32/2001. Vemos pela Tabela 4.4 que mais de 60% dos dispositivos criados por este ator foram criados sobre a tramitação de MPs. No entanto, ganha destaque a participação do Poder Legislativo na autoria de dispositivos sobre processos legislativos de leis complementares.

**Tabela 4.4**

**Dispositivos de autoria exclusiva do Poder Legislativo por Espécie Normativa**

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

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

Fonte: Elaboração própria.

Antes que o uso de processos legislativos de leis complementares possa parecer uma estratégia parlamentar para a aprovação de seus interesses ao valer-se da maior rigidez que este tipo de processo pressupõe<sup>26</sup>, é importante destacar que dos 263 dispositivos criados por esta via, 260 (98,9%) estão vinculados à criação do Estatuto da Micro e Pequena Empresa no ano de 2006, que regulamenta o inciso IX do artigo 170 da Constituição Federal. O processo legislativo desta política estava previsto no artigo 1º da Emenda Constitucional 42, de dezembro de 2003, que pressupunha que ele deveria tramitar como projeto de lei complementar.

A lei complementar 123/2006 criou o Simples Nacional e seguiu a agenda do Poder Executivo de desonerar os pequenos produtores. Esta lei foi responsável por criar sozinha os 125 dispositivos do ano de 2006. Depois de sua criação, outros dois processos legislativos de lei complementar trataram de incrementar o estatuto já criado, são eles: o Projeto de Lei Complementar 79 e o Projeto de Lei Complementar 2, ambos de 2007. O primeiro deu origem à Lei Complementar 127 de 2007 e incrementou o Estatuto da Micro e Pequena Empresa através de apenas três dispositivos. Já o segundo deu origem à Lei Complementar 128 de 2008 e incluiu no estatuto mais 129 dispositivos.

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

Com relação ao Poder Legislativo, também verificamos a configuração partidária na autoria exclusiva de dispositivos. Em cada Casa legislativa analisamos os

---

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

textos de emendas individuais, projetos apensados, destaques e substitutivos com objetivo de averiguar os partidos dos parlamentares cujas propostas de dispositivos obtiveram sucesso e se estes partidos compunham a coalizão governista no momento em que foram propostos os dispositivos posteriormente sancionados.

Para tanto, como pode ser visto na Tabela 4.5, criamos três categorias para classificar se os dispositivos foram propostos por partidos da coalizão ou não. A primeira, chamada de Total, se refere a dispositivos que foram propostos por partidos que compunham a coalizão governista no momento em que seu texto passa a fazer parte do projeto a ser aprovado. Neste caso, quando mais de um parlamentar propôs um mesmo dispositivo, consideramos que o dispositivo pertence a uma proposta da coalizão governista quando todos os partidos dos parlamentares que o propuseram a ela pertencem. A segunda, chamada de Parcial, envolve a participação de parlamentares membros de partidos da coalizão governista e de parlamentares de partidos que não pertenciam a ela. Nesta categoria consideramos, por exemplo, os casos em que um dispositivo presente numa emenda individual de um parlamentar da oposição é aprovado por um relator da situação e, assim, passa a compor o texto legislativo que será apreciado. Por fim, temos a categoria Nula, quando nenhum parlamentar membro de partidos da coalizão governista participa formalmente da apresentação de um dispositivo posteriormente aprovado.

**Tabela 4.5**

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

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

CD: Câmara dos Deputados. SF: Senado Federal.  
Fonte: Elaboração própria.

Durante o governo FHC, a participação do Poder Legislativo na formulação da política de benefícios tributários se deu no bojo da coalizão governista. Com exceção do PL 6.770/2002, que criou dois dispositivos e contou com a participação do Partido dos

Trabalhadores (PT) na autoria da Emenda Substitutiva de Plenário num momento em que, curiosamente, a coalizão governista era minoria parlamentar, todos os outros dispositivos foram criados por meio de partidos que compunham a coalizão governista. Ademais, todos os dispositivos criados foram propostos na Câmara dos Deputados, sem que houvesse participação dos senadores na formulação de dispositivos posteriormente aprovados.

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

Outra diferença na atuação parlamentar durante a formulação da política de benefícios tributários no governo Lula está na participação das Casas Legislativas. Enquanto no governo FHC todos os dispositivos criados pelo Poder Legislativo foram propostos por Deputados Federais, no governo Lula o Senado Federal aparece como proponente de 23,0% (164) dos dispositivos criados no período. Basicamente, a atuação da segunda Casa se deu a partir da apreciação dos textos encaminhados pela Câmara dos Deputados e o incremento de poucos dispositivos de seu interesse direto.

A análise dedicada à atuação do Poder Legislativo reduz as expectativas referentes à possibilidade de os parlamentares utilizarem a janela de oportunidade criada pelo Executivo Federal para beneficiar individualmente grupos econômicos específicos, pois, como vimos, a grande maioria de dispositivos é criada pela base aliada do governo, sendo pequena a participação da oposição.

De qualquer maneira, uma análise mais detalhada da participação da oposição mostra que quase 80% destes dispositivos estão concentrados em três processos legislativos (Tabela 4.6): um referente à Lei Complementar 123/2006, criada em 17 de dezembro de 2006; outro referente à Lei Ordinária 10.925/2004, criada em 23 de julho de 2004; e outro referente à Lei Complementar 128/2008, criada em 19 de dezembro de 2008.

**Tabela 4.6****Dispositivos criados com participação da oposição no Governo Lula por Lei**

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

LCP: Lei Complementar. LO: Lei ordinária.

Fonte: Elaboração própria.

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

Já a Lei Ordinária 10.925/2004 talvez mereça uma atenção especial. Ela foi responsável pela conversão da MP 183/2004, cuja finalidade era reduzir “as alíquotas do PIS/PASEP e da COFINS, incidentes na importação e na comercialização do mercado interno de fertilizantes e defensivos agropecuários classificados no Capítulo 31 da NCM [Nomenclatura Comum do Mercosul]”. O artigo primeiro desta medida provisória reduzia a zero o PIS e a COFINS incidentes “na importação e na comercialização no mercado interno, de fertilizantes e de defensivos agropecuários, classificados no Capítulo 31 da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI”. O fato curioso é que a lei não alterou os propósitos da medida provisória, mas o Deputado Mario Negromonte (PP-BA), designado relator da Comissão Mista do Congresso Nacional, concluiu pela aprovação da MP na forma do

Projeto de Lei de Conversão (PLV) 40/2004, que criava os 42 dispositivos que posteriormente foram aprovados nas duas casas e sancionados pelo Presidente da República. Por alguma razão, que não é possível identificar pela análise do processo legislativo, a coalizão governista deixou que a relatoria do projeto ficasse com a oposição e permitiu a alteração do texto da medida provisória.

Se durante o governo Lula a participação legislativa não ficou restrita a poucas oportunidades (Tabela 4.2), vemos que a participação da oposição sim. Somente três processos legislativos permitiram a aprovação de quase 80% dos dispositivos propostos pela oposição. Mesmo assim, como os dados até aqui expostos em relação ao governo Lula não apresentam a mesma coordenação de atuação entre os atores como foi encontrado durante o governo Fernando Henrique, ainda há dúvidas em relação à possibilidade de a guinada de participação legislativa presente no governo Lula representar a atuação individual dos parlamentares na formulação da política de benefícios tributários referentes ao PIS, à COFINS e à CSLL.

Para por fim a qualquer especulação a este respeito, através da análise detalhada dos processos legislativos, verificamos a condição de participação dos parlamentares cujos dispositivos propostos foram posteriormente aprovados e cruzamos esta informação com a configuração partidária na autoria exclusiva de dispositivos com objetivo de averiguar se os partidos dos parlamentares cujas propostas de dispositivos obtiveram sucesso compunham a coalizão governista no momento em que foram propostos os dispositivos posteriormente sancionados.

Tanto no governo FHC como no governo Lula a interferência dos parlamentares sobre o conteúdo legislativo esteve diretamente atrelada a postos institucionais centralizadores de poder ocupados durante o processo legislativo (Tabela 4.7). Assim, é possível refutar a hipótese de que os dispositivos criados pelos parlamentares sejam resultado direto do anseio individual de deputados e senadores com relação a suas perspectivas eleitorais, mesmo quando selecionamos os dispositivos criados pelos membros dos partidos da coalizão governista.

**Tabela 4.7**  
**Condição de Participação dos Parlamentares<sup>27</sup>**

Condição	Governo FHC				Governo Lula			
	Coalizão			Total	Coalizão			Total
	Total	Parcial	Nula	NDisp	Total	Parcial	Nula	NDisp
	%	%	%	%	%	%	%	%
<b>Relatoria</b>	24	0	0	24	442	0	160	602
	92,3	0,0	0,0	85,8	95,5	0,0	95,8	84,5
<b>Autoria</b>	2	0	0	2	0	0	0	0
	7,7	0,0	0,0	7,1	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Coautoria</b>	0	2	0	2	3	15	0	18
	0,0	100,0	0,0	7,1	0,6	18,3	0,0	2,6
<b>Relatoria+PLA</b>	0	0	0	0	3	24	0	27
	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	29,3	0,0	3,8
<b>Relatoria+Parlamentar</b>	0	0	0	0	15	43	7	65
	0,0	0,0	0,0	0,0	3,3	52,4	4,2	9,1
<b>Total</b>	26	2	0	28	463	82	167	712
	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

NDisp: Número de Dispositivos.

Fonte: Elaboração própria, Anexo 4.

Os dados mostram que além da autoria de dispositivos do Poder Legislativo estar concentrada na base que dá apoio ao governo, no interior da coalizão governista é o acesso a postos centrais do processo legislativo que aumenta a probabilidade de interferência direta dos parlamentares sobre o conteúdo do texto que será apreciado. Deste modo, podemos refutar a hipótese de que a política de concessão de benefícios tributários referentes ao PIS, à COFINS e à CSLL é resultado da atuação individual dos parlamentares brasileiros, mesmo quando constatamos a preponderância do Poder Legislativo na formulação do conteúdo da política.

<sup>27</sup> Relatoria: dispositivos propostos por parlamentares que ocupavam postos de relatoria. Autoria: dispositivos apresentados por parlamentares que foram autores de projetos de lei. Coautoria: dispositivos elaborados em coautoria de projetos de lei. Relatoria+PLA: dispositivos que, além de contarem com a aceitação dos relatores do processo legislativo, foram também apresentados por parlamentares autores de projetos de lei que foram apensados à matéria em trâmite. Relatoria+Parlamentar: dispositivos que, além de serem aceitos pelos relatores dos processos legislativos, também estavam presentes nas emendas individuais apresentadas.

## 5. Considerações Finais

Poucos trabalhos se dedicaram à análise da conexão eleitoral via grupos de interesse no país. Nesta pesquisa, mais do que analisar a atuação de grupos sobre o processo decisório, o foco se deu sobre a atividade dos representantes políticos mediante as regras do processo legislativo brasileiro e recaiu, especificamente, sobre o conteúdo legislativo que é aprovado para a concessão de benefícios tributários referentes ao PIS, à COFINS e à CSLL.

A análise empírica apresentou ao menos quatro conclusões importantes.

A primeira mostra que a alternância de partidos no governo foi responsável por uma mudança na agenda de políticas e proporcionou um aumento significativo no volume de benefícios tributários concedidos.

A segunda, diretamente ligada à primeira, é a de que, junto a esse aumento, houve também uma mudança importante no padrão de participação dos atores responsáveis pela formulação da política. Enquanto no governo FHC o Legislativo Federal teve uma atuação tímida, durante o governo Lula ele se torna protagonista da formulação da política, mesmo submetido à agenda do Executivo.

A terceira conclusão apresenta que a participação legislativa não acompanha necessariamente a pauta do Poder Executivo. Verificamos que, de acordo com o governo analisado, os parlamentares podem aproveitar a janela de agenda proporcionada para beneficiar setores e atividades econômicas distintas dos presentes no projeto que foi encaminhado. Além disso, vimos que a atuação complementar dos legisladores não se dedica necessariamente à política que está em jogo, atuando de forma inovadora ou incremental sobre o texto da lei de forma distinta da que foi encaminhada pela Presidência da República.

Por fim, vimos que, independente da alternância de partidos no governo, o Poder Executivo valeu-se mais da estratégia de criar dispositivos de seu interesse pela edição de medidas provisórias do que por meio de outros tipos de processos legislativos. Este aspecto certamente inibiu a participação legislativa sobre o texto já encaminhado, uma vez que, ao ganhar força de lei, os custos de qualquer mudança no texto publicado se tornam altos. No entanto, como foi apontado, isso não foi suficiente para impedir que membros do Poder Legislativo pudessem participar ativamente do processo de formulação da política, incluindo sobre o texto encaminhado uma agenda própria de incentivos fiscais.

Com respeito ao Poder Legislativo, nos dois governos a interferência dos parlamentares sobre o conteúdo legislativo esteve diretamente atrelada a dois fatores: ao pertencimento à base governista e à ocupação de postos institucionais de poder durante o processo legislativo.

Assim, é possível refutar a hipótese de que os dispositivos criados pelo Poder Legislativo brasileiro seja resultado direto do anseio individual de deputados e senadores com relação a suas perspectivas eleitorais. Os dados mostram que além da criação de dispositivos pelo Poder Legislativo estar concentrada na base que dá apoio ao governo, no interior da coalizão governista é o acesso a postos centrais do processo legislativo que aumenta a probabilidade de interferência direta dos parlamentares sobre o conteúdo do texto que será apreciado.

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

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

## **Bibliografia**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DEVER JR., Patrick (2008). “Reforming subsidies in the federal budget”. *Politics & Policy*, Vol. 36, n° 5.

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

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

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

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

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

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

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

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

\_\_\_\_\_. (2002). “Incentivos Eleitorais, Partidos Políticos e Política Orçamentária”. *Dados*, vol. 45, nº 2, pp. 303-339

\_\_\_\_\_. (2005). “Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, apoio ao Executivo e Programas de Governo”. *Dados*, vol. 48, nº4, pp. 737-776

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

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

GRAETZ, Michael J. (2007). “Tax reform unraveling”. *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 21, nº 1, Winter.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SALLUM JR, Brasílio (2000). O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. *Tempo soc.*, vol.11, no.2, p.23-47.

SHEPSLE, Kenneth A. e WEINGAST, Barry (1984). “Uncovered Sets and Sophisticated Voting Outcomes with Implications for Agenda Institutions”. *American Journal of Political Science*, vol. 28, (1) 49-74

SMITH, Richard A. (1995). “Interest Group Influence in the U.S. Congress” in *Legislative Studies Quarterly*, vol. XX, nº 1, fev., pp. 89-139.

SPECK, Bruno; PFEIFFER, Silke (2007). “Introducción”. In: *Transparency International. El control ciudadano del financiamiento político: una guía práctica sobre experiencias y desafíos*. Transparency International.

SUZIGAN, Wilson & FURTADO, João (2006). “Política Industrial e Desenvolvimento”. *Revista de Economia Política*. Vol. 26. N. 2 (102).

SWIFT, Zhicheng Li; CAVALCANTI, Carlos B. (2003) “Why worry about tax expenditures?”. *The World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network (PREM) Notes*, Economic Policy, no. 77.

TSEBELIS, George and MONEY, Jeanette. (1997). *Bicameralism*. New York: Cambridge University Press.

VON HAGEN, Jürgen, H. HALLETT, Andrew e STRAUCH, Rolf. (2001). “Budgetary Consolidation in MEU. European Commission”, *Economic Papers*, n.148.

WILLIAMSON, John (2000) “What should the World Bank think about the Washington Consensus?”. *World Bank Research Observer*. Vol. 15. N. 2.

WILSON, James Q. (1973). *Political Organizations*. Nova York, Basic Books.