

JEFFERSON LÉCIO LEAL

Ideologia Partidária e Formulação da Política de Tributação de Renda de Pessoa Física no  
Brasil

Trabalho preparado para apresentação no IX  
Seminário Discente da Pós-Graduação em Ci-  
ência Política da USP, de 6 a 10 de maio de  
2019.

SÃO PAULO  
22 de abril de 2019

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é verificar se há relação entre ideologia partidária e política tributária progressiva\*. A teoria partidária indica que os políticos de esquerda promovem uma agenda tributária progressiva para redistribuir renda e financiar políticas sociais que favoreçam seu eleitorado, os trabalhadores e os indivíduos mais pobres. Para testar essa hipótese, foram identificadas as 952 proposições legislativas sobre o IRPF apresentadas no Brasil entre 1999 e 2017 e sua origem: por partido, por proponente e por Poder (Legislativo ou Executivo). Além disso, classificamos as proposições em categorias com o auxílio de um algoritmo de modelagem de tópicos textuais *Latent Dirichlet Allocation* (LDA) e por uma subsequente codificação manual. Os resultados não rejeitam a validade da hipótese partidária para os parlamentares, pois legisladores de esquerda apresentam menos proposições regressivas e redutoras de receitas que seus pares de centro e direita. Na tomada de decisão, o Executivo assume protagonismo da política do IRPF, tendo apresentado 14 das 20 proposições aprovadas, e a legislação produzida se concentra em proposições com efeito arrecadatário negativo e regressivo.

**Palavras-chave:** Tributação, Desigualdade Econômica, IRPF, Agenda Legislativa.

---

\*O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

## 1 INTRODUÇÃO

Na política comparada, é recorrente a hipótese partidária, isto é, a conjectura de que partidos de esquerda buscam implementar política tributária progressiva. Nessa perspectiva, o objetivo deste trabalho é identificar se a ideologia partidária afeta o comportamento dos políticos na formulação da política do Imposto de Renda sobre Pessoa Física (IRPF), a partir da análise dos textos das proposições legislativas apresentadas na Câmara dos Deputados entre 1999 e 2017. Além disso, a pesquisa insere essa pergunta no contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro, ao distinguir a atuação de parlamentares e do Executivo nessa política pública.

O interesse no caso do IRPF decorre do fato de que, embora a tributação direta como um todo tenha um efeito redistributivo progressivo sobre a distribuição de renda no Brasil (Lustig, 2016; Silveira et al., 2011), estudos recentes dos dados disponibilizados pela Receita Federal indicam que a progressividade do IRPF enfrenta um truncamento nos rendimentos mais elevados (Gobetti & Orair, 2015, 2016; Pinheiro, Waltenberg, & Kerstenetzky, 2017). Para rendimentos menores que 40 SM, quanto maior a renda, maior o percentual dela pago em imposto. A partir desse patamar, a relação se inverte. Essa situação é explicada pelo aumento das isenções sobre ganhos de capital, pela redução do número de alíquotas e das alíquotas máximas do IRPF e pelo fenômeno da "pejotização", ou seja, da conversão formal de rendimentos do trabalho em rendimentos de capital (Afonso, 2014; Gobetti & Orair, 2015, 2016; Salvador, 2014).

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

com as representações centrais do empresariado e recorrem à tributação regressiva para financiar o gasto progressivo (Beramendi & Rueda, 2007; Steinmo, 1989).

Estudos sobre a América-Latina encontram uma associação positiva entre ideologia do chefe de governo e progressividade tributária (Castañeda, 2016; Castañeda & Doyle, 2015; Stein & Caro, 2013; Wibbels & Arce, 2003). Essa relação, porém, é moderada por restrições econômicas e institucionais. Em contextos de elevada informalidade do trabalho e representação corporativa bem-coordenada, os governos de esquerda tendem a recorrer mais à tributação indireta (em relação à tributação direta), que se apresenta como a forma viável de financiar o gasto social. O estudo da formulação da política do IRPF brasileiro, cujo efeito redistributivo é claro, é uma contribuição para essa literatura por identificar como cada ator político formal atua nas fases de agenda e aprovação, o que nos permite identificar se há um comportamento tributário partidário.

A presente pesquisa identificou 3.271 proposições legislativas que referenciam o imposto de renda entre 1988 e 2017, sobre pessoas quer físicas, quer jurídicas. Foi utilizado um algoritmo de análise de texto por *Latent Dirichlet allocation* (LDA) para identificar os temas dessas proposições, a fim de identificar a agenda que os autores políticos desejavam levar à agenda. Para a classificação das proposições, era necessário identificar os arquivos de inteiro teor. Como eles só estão disponíveis após 1999, o período da análise se restringiu a 1999 a 2017, que é pouco maior que o governo do PT (2003 a maio de 2016).

Com ajuda desse algoritmo, seguido pela leitura do inteiro teor e codificação manual de cada uma das proposições, identificamos as 952 proposições que se referem especificamente ao IRPF e as temáticas de cada proposições, além do sentido em que alteram a legislação vigente (se criam ou extinguem deduções, por exemplo).

O trabalho estudou duas fases da formulação de políticas públicas, a agenda e a tomada de decisões. Na fase da agenda, há uma presença marcante de Legislativo, que apresentou 929 das 952 proposições sobre o IRPF. A maior parte das proposições diz respeito à criação deduções (530) e isenções (190) específicas de certos rendimentos e despesas. Isso indica um forte continuísmo da agenda do IRPF no que se refere à desigualdade econômica, dado que as deduções são particularistas e têm efeito virtualmente nulo da distribuição de renda (Castro, 2014) e considerado o efeito regressivo das isenções.

Além disso, os parlamentares de esquerda apresentam menos proposições regressivas, que os parlamentares de centro e direita, o que se coaduna com a hipótese partidária. Na fase da tomada de decisão, o Executivo assume o protagonismo, pois nele se originam 14 das 16 proposições aprovadas, todas apresentadas como medidas provisórias.

O estudo da formulação da política do IRPF contribui para investigar o mecanismo causal proposto pela teoria partidária, ao estabelecer a atuação de políticos de esquerda em uma política tributária com impactos redistributivos claros, em cada fase do processo decisório. Assim, há uma contribuição para a literatura, tipicamente focada em análises econométricas de painel *cross-country* em forma reduzida.

A pesquisa da formulação da política pública nos ajuda a entender os micromecanismos sugeridos pela teoria partidária e identificar se seguem no sentido proposto. Além disso, o conhecimento da política do IRPF complementa a discussão sobre a estabilidade da concentração de renda nos estratos de renda mais ricos do Brasil. Assim, este trabalho importa não apenas aos estudiosos de economia política e política comparada, mas também aos interessados em economia da desigualdade e do bem-estar social, relações Executivo-Legislativo e direito tributário.

## 2 DA POLÍTICA COMPARADA À FORMULAÇÃO DE HIPÓTESES

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

Por isso, uma das fraquezas da literatura comparada sobre ideologia partidária e política tributária, que em geral utiliza estudos econométricos de painel, é a consideração dessa relação em forma reduzida. A rigor, a existência de um mecanismo causal entre ideologia partidária e tributação, em contextos democráticos, exigiria evidência de que, ao acessar o poder, os partidos propõem alterações legais que promovam as mudanças de carga e de composição tributárias que hipoteticamente lhes corresponde e que conseguem a aprovação de tais medidas nas instâncias deliberativas políticas.

Assim, o estudo da formulação da política tributária do IRPF brasileiro é justificado por três razões. Em primeiro lugar, a elucidação das etapas da formulação da política tributária preenche uma lacuna na literatura, por ajudar a traçar as ações efetivamente tomadas pelos atores políticos a que se atribuem as mudanças da tributação. Em segundo lugar, o Brasil tem uma composição tributária considerada típica da média da América Latina (CEPAL, 2018) – ainda que em patamares de carga tributária mais elevados – de maneira que as conclusões sobre um estudo de caso brasileiro corresponderiam a hipóteses plausíveis de investigações posteriores para os países da região. Finalmente, em terceiro lugar, o IRPF incide de maneira direta e clara sobre a distribuição de renda, de modo que a investigação de sua política é bastante informativa sobre o comportamento dos atores políticos relativo a questões redistributivas.

A teoria de recursos de poder e a teoria partidária surgiram para explicar as políticas fiscal e social de países majoritariamente ligados a um contexto institucional parlamentarista, em que há tipicamente fusão entre a predominância no Legislativo e a chefia do Executivo. No entanto, quando de sua aplicação para o presidencialismo latino-americano,

pouco se adaptou essa teoria e, no lugar da ideologia dos maiores grupos parlamentares, usou-se como variável explicativa a ideologia do partido do chefe do Executivo.

No caso específico do Brasil, é paradigmática a análise política de que o partido do presidente tem condições de formar coalizões com outros partidos, por meio de acordos com as lideranças partidárias, que têm prerrogativas institucionais de organização do processo legislativo, tais quais a definição da pauta legislativa no colégio de líderes e a possibilidade de votação simbólica em nome da bancada (Figueiredo & Limongi, 1998, 1999, 2004; Freitas, 2013; Neto, Cox, & McCubbins, 2003). Além disso, os poderes legislativos do presidente, sobretudo a possibilidade de editar medidas provisórias e de requerer urgência à tramitação no Legislativo, conferem ao chefe do Executivo alto grau de influência na definição da agenda dos legisladores (Figueiredo & Limongi, 1998, 1999). O Executivo forma coalizões de governo convidando alguns dos demais partidos a ocupar cargos em pastas ministeriais e consegue aprovar suas proposições em negociação com os líderes partidários, que disciplinam suas bancadas.

Os partidos da oposição, por outro lado, estão sujeitos a incentivos eleitorais que os colocam em confronto com a agenda governista. Para eles, vale a admoestação – dos autores suspeitos da governabilidade do presidencialismo brasileiro – de que os partidos que não compõem o governo tem como estratégia dominante agir contra a agenda do Executivo e prejudicar a governabilidade (Ames, 1995; Linz, 1990; Mainwaring, 1993), feita a ressalva de que os parceiros de coalizão fazem parte do governo e, portanto, não é esperado que se oponham à pauta do Executivo.

A transposição simples da teoria partidária para o contexto brasileiro sugeriria que os partidos de esquerda buscariam o aumento da arrecadação e da progressividade tributárias. No sentido contrário, os partidos de direita buscariam a redução da carga e promoveriam medidas regressivas. Já a consideração das características do presidencialismo de coalizão brasileiro sugere hipóteses diferentes. As coalizões chefiadas por partidos de esquerda promoveriam o aumento da arrecadação tributária e da progressividade e os partidos da oposição buscariam o oposto. Já se a coalizão fosse liderada por um partido de direita, a relação se inverteria, e a coalizão buscaria medidas de alívio tributário e alterações regressivas, sofrendo a contraposição da oposição.

No caso da política de salário mínimo, por exemplo, Flores (2017) observa que,

enquanto a coalização, inclusive seus componentes da esquerda, apoiavam o governo em suas propostas de conceder aumentos comedidos do salário mínimo, com o fim de manter o equilíbrio fiscal, a oposição, incluso os partidos de direita, buscava aprovar aumentos onerosos do salário mínimo a fim de tentar aferir bônus eleitorais por cujo ônus não precisariam se responsabilizar.

A operacionalização do teste da hipótese partidária e do teste da hipótese de governo de coalizão pode ser feita pela classificação das proposições por seu efeito redistributivo e por seu efeito na carga tributária. Considera-se como regressivos e diminuidores de receitas a redução do número de faixas de alíquota, a criação de isenções, a criação de tratamentos específicos para os rendimentos de capital e a atualização da tabela progressiva do IRPF.

Simetricamente, as ações no sentido contrário são regressivas. O aumento de deduções, categoria mais recorrentes na política do IRPF, como mostra o próximo capítulo, foi considerado uma medida redutora de receitas, mas neutra do ponto de vista da progressividade. Proposições sobre a possibilidade de atualização monetária de bens e direitos para fins de apuração de impostos relativos aos ganhos de alienação também têm efeito arrecadatório negativo, embora não tenham efeito redistributivo claro.

Seguimos a argumentação de Steinmo (1989), para considerar que as propostas legislativas devem ser consideradas pelo efeito que os políticos e os eleitores esperam delas, não pelo efeito que elas teriam na prática. Por isso, importa mais a consequência redistributiva direta da medida que eventuais repercussões indiretas que, em contextos de imperfeições informacionais, passam despercebidas a esses públicos. Assim, desconsidera-se, por exemplo, efeitos que o aumento da tributação pode causar na diminuição da oferta de fatores de produção<sup>1</sup>.

A criação das faixas de alíquotas é progressiva porque possibilita que, conforme aumenta a renda do indivíduo, a parcela de sua renda paga como imposto cresça mais que proporcionalmente<sup>2</sup>. Pelo mesmo motivo, considera-se que essa medida aumenta as receitas tributárias.

---

<sup>1</sup>Alternativamente, poderíamos formular que os eleitores ou políticos creem que esses efeitos não são fortes o suficiente para contrabalançar o aumento da receita tributária.

<sup>2</sup>Não foram observadas proposições que criassem alíquotas nominais maiores no meio da distribuição que nos estratos superiores.

Dado que uma minoria relativamente rica é pagante de IRPF no Brasil, poderíamos cogitar que quaisquer isenções e deduções, além de reduzir as receitas disponíveis para o Estado, são potencialmente regressivas<sup>3</sup>. Assim, podemos classificar as isenções como regressivas. O mesmo argumento se estende para a concessão de tratamento tributário específico de rendimentos de capital.

Para as deduções, o quadro é mais complexo. Por um lado, elas diminuem as receitas públicas e necessariamente tendem a beneficiar um estrato da população relativamente rico. Por outro lado, dentre os declarantes de IRPF, as deduções têm uma tendência progressiva<sup>4</sup>. Como é possível observar na Figura 1, a faixa de renda mais baixa poderia deduzir, em média, 119% de seus rendimentos totais<sup>5</sup>. Na faixa seguinte, o percentual de renda dedutível cai para 19%. Essa taxa é crescente até o nível de 22%, da faixa de 3 a 5 SM e, a partir de então, diminui até o nível de 2%, na faixa de renda mais elevada.

Castro (2014) estima a participação de cada tipo de dedução para os índices de progressividade de Kakwani do IRPF. Embora a maioria das deduções possíveis seja regressiva, para a maior parte dos anos de 2006 a 2012, sua contribuição estimada é sempre muito próxima de zero, de maneira que, genericamente, as deduções são virtualmente neutras. Em suma, os dados apresentados sugerem que é plausível considerar as isenções regressivas e as deduções neutras, do ponto de vista redistributivo.

A atualização da tabela progressiva do IRPF tende a beneficiar indivíduos próximos ao ponto de corte entre essa minoria relativamente rica e outros cidadãos. Se não houvesse atualização, dada a inflação de um ano para outro, indivíduos com rendas próximas ao ponto de corte que experimentassem aumentos nominais de renda passariam a ter seus rendimentos acima do ponto de corte tributados. Atualmente, o limiar de isenção da tabela progressiva é cerca de R\$1900,00, de maneira que o indivíduo nessa faixa de renda está próximo ao percentil 73 da distribuição de renda brasileira. Colocando de outra forma, atualizações da tabela progressiva tendem a beneficiar aqueles que estão próximos ao ponto

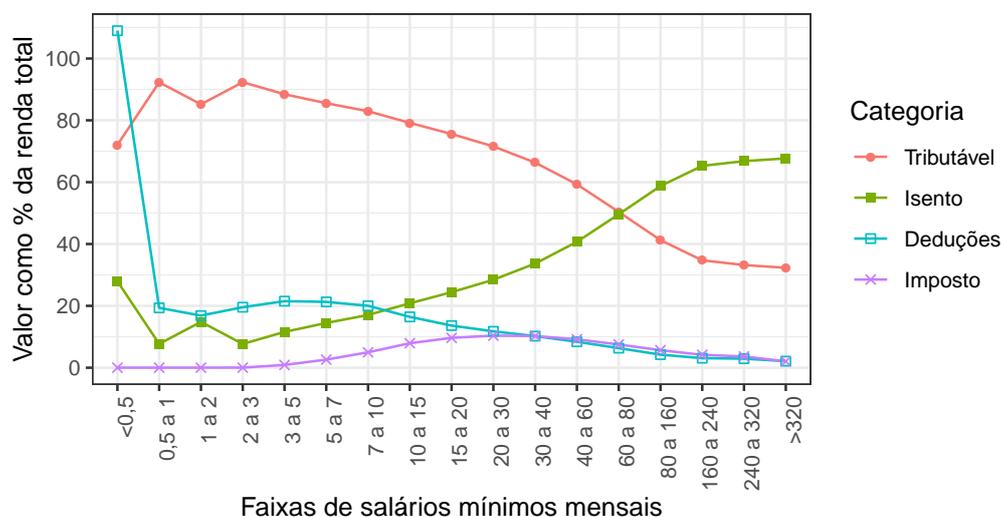
---

<sup>3</sup>15% a 25% da população adulta brasileira declara IRPF, segundo estimativas de Medeiros, Souza, e Castro (2015, p. 17). As estimativas de Gobetti e Orair (2016, p. 10) indicam que esse número é 15% a 17%.

<sup>4</sup>Agradeço a Celia Keternetsky, Fábio Castro, Marcos Nakaguma e Marta Arretche por insistirem na necessidade de avaliar mais cuidadosamente o impacto redistributivo das deduções.

<sup>5</sup>Na média, 60% das deduções referentes a esse extrato de renda são referentes a deduções por número de dependentes, que, por serem valores absolutos, não percentuais, podem superar a renda individual.

Figura 1 – Isenções, Impostos Devidos e Deduções Efetivos, por Faixas de Salário Mínimo Mensal (IRPF, Ano-Calendário 2016)



Fonte: SRF (2017).

Dados referente apenas aos declarantes de IRPF. Faixas de renda em salários mínimo% (SM) mensais no eixo horizontal. Tributável inclui os rendimentos tributáveis e também os tributados exclusivamente na fonte. Assim, os rendimentos totais são tributáveis ou isentos. Rendimentos tributáveis, isenções, deduções e impostos devidos apresentados como percentual da renda total. O SM nacional vigente em 2016 era R\$880,00.

de corte entre os 27% mais ricos e os 73% mais pobres da população.

Por um lado, o impacto da atualização de tabela progressiva na distribuição de renda é diminuto, pois apenas os rendimentos excedentes a esse limiar são tributados à alíquota marginal de 7,5%. Além disso, os beneficiários dessa medida não são ricos *de facto*, apenas estão relativamente bem alocados na distribuição de renda de um país em desenvolvimento e extremamente desigual. Ainda assim, a medida tem efeito levemente regressivo e diminui as receitas públicas.

Um exemplo das proposições é o PLei 6989/2002, a seguir citado. Esse projeto intencionava adicionar ao rol de despesas com saúde dedutíveis do IRPF àquelas com a aquisição de óculos corretivos e medicamentos. Para tanto, a proposição buscava alterar o inciso II do caput e o inciso V do § 2º do art. 8º da Lei nº 9.250/1995, a fim de acrescentar essas categorias às possibilidades de dedução de despesa (inciso II do caput) e às necessidades de comprovação via receituário médico e nota fiscal. Como o projeto cria uma dedução nova, devemos classificá-lo como um aumento de deduções e, portanto, como uma medida com efeitos redistributivo neutro e arrecadatório negativo.

*Art. 2º A alínea a do inciso II do caput e o inciso V do § 2º do art. 8º da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, passam a ter a seguinte redação:*

*"Art. 8º (...) II. (...) a) aos pagamentos efetuados, no ano calendário, a médicos, dentistas, psicólogos, fisioterapeutas, fonoaudiólogos, terapeutas ocupacionais e hospitais, bem como as despesas com exames laboratoriais, serviços radiológicos, aparelhos ortopédicos, próteses ortopédicas e dentárias, **óculos pra correção de defeitos da visão e medicamentos.***

*§ 2º (...) V. no caso de despesas com aparelhos ortopédicos, próteses ortopédicas e dentárias, **óculos para correção de defeitos da visão e medicamentos,** exige-se a comprovação com receituário médico e nota fiscal em nome do beneficiário." (PL 6989/2002, art. 2º, grifo nosso).*

Nesta pesquisa, utilizou-se um algoritmo de texto LDA para classificar as 1927 proposições para as quais estava disponível o inteiro teor dos projetos nas categorias citadas. Em seguida, por meio da leitura do inteiro teor das proposições, a classificação feita pelo algoritmo foi validada e procedeu-se a identificação de em qual sentido cada proposição alterava a legislação vigente. A partir disso, foi possível identificar as proposições regressivas e progressivas e comparar se os partidos de esquerda ou direita apresentaram mais proposições progressivas ou regressivas. Semelhantemente, foi possível comparar se os partidos da coalizão foram mais ou menos ativos que os partidos da oposição na apresentação de medidas progressivas. Esses resultados são apresentados no próximo capítulo.

### 3 A POLÍTICA DA TRIBUTAÇÃO DE RENDA DE PESSOA FÍSICA

Este capítulo apresenta os principais resultados empíricos desta pesquisa. As duas primeiras seções detalham a metodologia e o conjunto de dados trabalhados. A primeira apresenta o algoritmo de modelagem de tópicos utilizado e comenta os aspectos metodológicos. Já a segunda seção detalha a amostra obtida a partir da busca de proposições sobre IRPF no site da Câmara dos Deputados, em duas subseções, as quais apresentam dados descritivos da amostra completa dos dados e da subamostra para a qual estão disponíveis os documentos de inteiro teor das proposições.

A terceira e a quarta seção detalham os resultados empíricos. Na terceira seção, são expostos os resultados referentes à fase da agenda legislativa do IRPF, que concerne as proposições apresentadas. Os resultados são apresentados para os projetos originados pelos legisladores e pelo Executivo, separadamente, na mesma seção. Por fim, na quarta seção, os resultados da tomada de decisão sobre IRPF são mostrados.

Embora esta pesquisa tenha tentado identificar as proposições legislativas entre 1988 e 2017, apenas estão disponíveis os inteiros teores a partir de 2001, sobretudo após 2003, de maneira que, *grosso modo*, o período coberto para as análises referentes à pergunta de interesse basicamente inclui os anos do PT no poder e o mandato inconcluso de Michel Temer. Essa é uma informação relevante, pois compromete a disponibilidade de informações para a estimação de um contrafactual em que a esquerda fosse oposição ou a direita liderasse a coalizão, por exemplo.

Neste capítulo, duas hipóteses são testadas. A hipótese partidária estabelece que, diferentemente dos partidos de centro e de direita, os partidos de esquerda buscam implementar política tributária progressiva e de aumento de receitas. Os resultados coadunam com essa hipótese, no caso dos parlamentares, uma vez que os legisladores de esquerda apresentam menos proposições legislativas regressivas e menos proposições sobre diminuição de receitas que os parlamentares de centro e direita.

A hipótese de coalizão, por sua vez, indica que as coalizões chefiadas por partidos de esquerda atuariam na proposição de uma política tributária progressiva e de aumento de receitas. O contrário seria feito por coalizões lideradas por partidos de direita. Já o papel da oposição é definida antinomicamente, dado que ela tem incentivos para ir contra a agenda

do governo. No que se refere à tomada de decisão, o Executivo assume protagonismo, e domina as proposições aprovadas, que, em sua maioria, tratam de atualizações de tabela e tratamento favorável aos rendimentos de capital. Isso mostra um caráter incrementalista e continuísta da política do IRPF.

### 3.1 Metodologia

Construiu-se uma amostra pela busca de proposições legislativas apresentadas entre 1988 e 2017 no portal de Atividade Legislativa do site da Câmara dos Deputados que mencionem a expressão exata “Imposto de Renda” nas ementas, na indexação por palavras-chave ou no inteiro teor dos textos. Segundo esse critério, é possível identificar 3271 proposições, que podem ser de seis tipos legais: Proposta de Emenda à Constituição (PEC), Projeto de Lei Complementar (PLP), Projeto de Lei (PLei), Medida Provisória (MPV), Projeto de Lei de Conversão (PLV) e Projeto de Decreto Legislativo (PDC)<sup>6</sup>.

Em seguida, foi feita a raspagem de dados nos sites da Câmara para coletar os arquivos de inteiro teor das proposições originalmente apresentadas, que foram convertidos em arquivos de texto, exclusive as respectivas justificativas, que geralmente se encontram anexas ao inteiro teor. Apresenta-se na Figura A.1 a distribuição do número de proposições legislativas ao longo dos anos, por ano de apresentação e por disponibilidade de arquivo de inteiro teor.

É possível observar que, até o ano 1998, não estão disponíveis os textos do inteiro teor das proposições, mas que, nos anos seguintes a 2003, isto se torna um problema pequeno. Essa indisponibilidade dos dados define o recorte temporal de 1999 a 2017 e restringe a amostra efetivamente utilizada nas análises a 1927 proposições.

Nem todas as proposições que contêm a expressão “Imposto de Renda” se referem ao IRPF. Notadamente, muitas das proposições provavelmente se referem ao IRPJ. Para identificar quais proposições tratam do IPRF e as categorias às quais elas se referem, utilizou-se um procedimento em duas etapas. Primeiramente, foi aplicado um algoritmo de modelagem de tópicos por *Latent Dirichlet Allocation* (LDA) para examinar as 1927 proposições sobre as quais temos informações de inteiro teor, análise cujos resultados são

---

<sup>6</sup>Uma versão preliminar dessa metodologia foi apresentada em Lazzari e Leal (2017).

descritos na seção 3.2.

O método LDA permite que se estime simultaneamente a probabilidade de uma palavra estar contida em um tópico e a probabilidade de um tópico estar contido em um documento, a partir da ocorrência simultânea das palavras nos documentos, que, no caso específico, são os textos de inteiro teor das proposições. Esse é um método não supervisionado, isto é, a máquina classifica os textos sem receber qualquer classificação prévia do usuário. O único parâmetro indicado exogenamente pelo usuário é o número de tópicos nos quais os documentos devem ser alocados.

Para viabilizar a análise quantitativa, realiza-se o pré-processamento do texto. Primeiramente, remove-se as pontuações, as acentuações e as palavras mais comuns na língua portuguesa (principalmente, preposições, conjunções, artigos e pronomes). É comum retirar os caracteres numéricos da análise. Como as referências aos números das leis são relevantes para a classificação, optou-se por não remover todos os números; apenas as referências numéricas dos anos. Por fim, faz-se o processo de *stemmization*, que remove sufixos comuns das palavras, seguido pela execução do algoritmo LDA. Ao fim do processo, havia 20.034 *stems* nas 1.927 proposições cujos inteiros teores foram encontrados.

Usando o algoritmo LDA, as ementas e descrições das proposições foram classificadas em 27 tópicos. Em seguida, os tópicos foram nomeados pela observação das palavras mais frequentes em cada um deles (Figuras C.1 e C.2, no Apêndice) e pela leitura de grupos aleatórios de 30 proposições por tópico. Assim, as proposições foram segmentadas em 27 grupos, listados também na Tabela 1 e descritos na próxima seção<sup>7</sup>. Como não havia, a priori, um número definido de tópicos, dado que a amostra sequer se restringia às proposições sobre IRPF, a escolha do número de tópicos se dá a partir de diversas interações do algoritmo, por tentativa e erro, e pela observação, pelo usuário, de qual número de tópicos distribui adequadamente as proposições em categorias de interesse da pesquisa.

---

<sup>7</sup>O leitor pode estranhar a repetição de alguns tópicos na lista, mas deve lembrar que o algoritmo apenas agrupa textos probabilisticamente semelhantes. A classificação não supervisionada da máquina, por repetição de palavras, sobretudo no contexto de textos legislativos, não necessariamente segue os mesmos critérios que o analista utilizaria em um processo de codificação manual, por exemplo. É possível que uma classificação com um número maior de tópicos, ainda que repita algumas matérias, faça mais sentido analítico que uma outra mais enxuta, como foi o caso aqui.

Tabela 1 – Denominações dos Tópicos e Quantidade de Proposições por Tópico

Tópico	Nome	Quantidade
1	Regimes especiais	30
2	Projetos públicos	80
3	Folha de pagamento	81
4	Regulação trabalhista	11
5	Questões Penais e Eleitorais	37
6	Rendimentos de Capital (IRPF)	109
7	Rendimentos de Capital (IRPF)	28
8	Adoção e Deficientes	42
9	Questões Federativas	90
10	Regimes especiais de microempresas	18
11	Sistema Financeiro Nacional	32
12	Questões Administrativas do Imposto de Renda	56
13	Contratações Públicas	8
14	Deduções (IRPF)	37
15	Deduções (IRPF)	383
16	Incentivo à Indústria	27
17	Deduções de Pessoa Jurídica	286
18	Deduções de Despesas com Educação (IRPF)	83
19	Tributação de Pessoa Jurídica	65
20	Tabela Progressiva (IRPF)	109
21	Tributação de Pessoa Jurídica	40
22	Tributação de Pessoa Jurídica	58
23	Projetos públicos	34
24	Pensões e auxílios	23
25	Projetos públicos	21
26	Deduções de Pessoa Jurídica	19
27	Isenções (IRPF)	120
Total		1927

Brasil (2018).

Amostra: 1927 proposições com inteiro teor (1999-2017).

Em seguida, foi feita a codificação manual em seis categorias: Administrativo, Bitributação, Capital, Dedução, Isenção e Tabela, explicadas na subseção 3.2.2. Cada proposição sobre IRPF foi classificada para se avaliar em que sentido alterava a política tributária. Por exemplo, codificou-se se a proposição buscava onerar rendimentos de capital ou conceder-lhes tratamento favorável.

Nas análises, as proposições foram distribuídas por partido do proponente, por origem (Câmara, Executivo, Judiciário, Senado ou participação popular), por relação com o governo (oposição ou coalizão), por afeito arrecadatório e por efeito redistributivo, a fim de testar a hipótese partidária no contexto do IRPF brasileiro. Também foi testada a diferença na produção de proposições entre partidos de oposição e coalizão.

Utilizou-se a classificação de Power e Zucco (2011) para identificar a ideologia dos partidos com representação no Legislativo. Os autores constroem medidas de ideologia a partir da pesquisa *Brazilian Legislative Survey*, que ponderam o posicionamento dos próprios deputados em questões relacionadas a temas de política, sociedade e economia para aferir o posicionamento ideológico dos partidos. A medida de ideologia partidária está dada em scores-z, ou seja, em desvios-padrão de diferença em relação à média, com posicionamentos à esquerda em valores negativos e posicionamentos à direita em valores positivos. Aqui, considerou-se que os partidos com score-z menor que -0,5 são partidos de esquerda e que os demais são partidos de centro ou direita<sup>8</sup>.

A referência dos partidos que compõem a coalizão e a oposição tem como fonte o Banco de Dados Legislativos CEBRAP<sup>9</sup>. O critério para classificação de um partido como membro da coalizão é ter um filiado como titular de uma pasta com status de ministério e ter declarado publicamente apoio ao partido que chefia o Executivo. Por exclusão, definem-se os demais partidos como membros da oposição<sup>10</sup>. O tamanho das bancadas de parlamentares de cada partido também tem como fonte o Banco de Dados Legislativos CEBRAP, que lista o número de parlamentares de cada partido, dia a dia<sup>11</sup>. Esse dado foi utilizado para identificar os maiores partidos.

### 3.2 Dados

As denominações dos tópicos foram feitas manualmente a partir da leitura das palavras mais frequentes de cada tópico, apresentadas nas Figuras C.1 e C.2, no Apêndice, e pela leitura de grupos aleatórios de 30 proposições por tópico. A descrição dos 27 tópicos das

---

<sup>8</sup>No Apêndice, a Tabela B.1 apresenta a ideologia dos partidos brasileiros, segundo a classificação de score-z de Power e Zucco (2011). A Tabela B.2 indica a classificação dicotômica de cada partido avaliado nesse trabalho. Como a pesquisa não é aplicada anualmente, lista-se o período para o qual se considerou o valor estimado em cada edição do *Brazilian Legislative Survey*.

<sup>9</sup>A distribuição de partidos entre coalizão e oposição está disponível na Tabela B.3, no Apêndice.

<sup>10</sup>A rigor, a oposição é distinta do complemento da coalizão. Machado (2017) discute que a definição de coalizão governista no Brasil é relativamente incontroversa, de maneira que há convenção de tomar como membros da coalizão os partidos que disponham de pastas ministeriais. Os partidos que não façam parte da coalizão não necessariamente agem de maneira coesa contra o governo, de maneira que seria possível, em termos abstratos, distinguir oposição e não-coalizão, a partir da definição de critérios para classificar quaisquer partidos como opositores. A própria autora, porém, em sua pesquisa empírica, decide utilizar o não pertencimento à coalizão como *proxy* para oposição, postura que este trabalho compartilha

<sup>11</sup>O tamanho da bancada eleita por cada partido no dia 1 de fevereiro do primeiro ano de cada legislatura (data da posse) está disponível na Tabela B.4, no Apêndice.

proposições classificados pelo algoritmo LDA está disponível no Anexo A.

A literatura metodológica sobre o uso de análise automatizada de textos para ciências sociais enfatiza a necessidade de validação dos resultados, embora reconheça que ainda não existe um padrão de ouro consensual no campo (Grimmer, 2010; Grimmer & Stewart, 2013; Quinn, Monroe, Colaresi, Crespin, & Radev, 2010; Wilkerson & Casas, 2017). Lucas et al. (2015), Quinn et al. (2010) e Grimmer (2010) sugerem que a observação das palavras mais frequentes em cada tópico é uma possibilidade de verificar se os textos de cada grupo têm ligação temática substantiva.

Nesse sentido, podemos identificar nas Figuras C.1 e C.2 a correspondência entre as palavras comuns e os tópicos. Ao tópico 10, por exemplo, que se refere a regimes especiais de tributação de micro e pequenas empresas, estão associadas as expressões "microempresa", "pequeno porte" e "simples" (em referência ao Simples Nacional). Já no tópico 18, que corresponde às deduções de despesas com educação no IRPF, são comuns as palavras "ensino", "educação", "superior" e "cursos".

Como já mencionamos, diversos tópicos são referentes à tributação de pessoas jurídicas. Também se destacam as proposições destinadas a gerar subsídio ou incentivo tributário para fins determinados e aquelas com fins de distribuição da arrecadação tributária entre entes federativos.

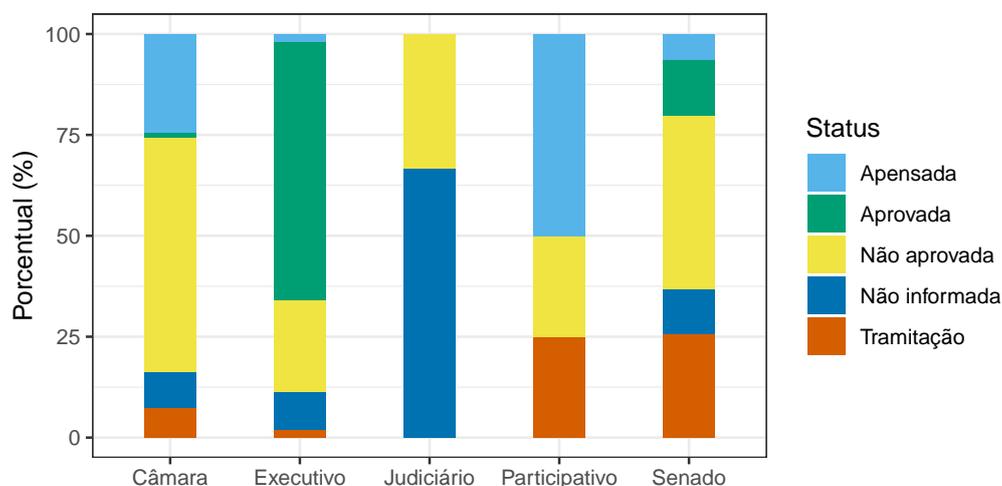
### ***3.2.1 Amostra Completa: 3271 Proposições, 1988-2017***

Esta subseção traz brevemente algumas estatísticas descritivas da amostra total de proposições que continham a expressão "Imposto de Renda", no período de 1988 a 2017. Embora essa descrição não responda diretamente à pergunta da pesquisa, é importante caracterizar a amostra do qual as proposições com inteiro teor foram subamostradas.

A Tabela A.1 apresenta o número de proposições legislativas por tipo legal, para a amostra de 3271 proposições, correspondente ao período completo, isto é, de 1988 a 2017. Na fase da iniciativa, predominam os projetos de leis ordinária (PLei) e, em número bastante menor, os projetos de lei complementar (PLP), as propostas de emendas à Constituição (PEC) e as medidas provisórias (MPV), respectivamente, com 2.852, 141, 111 e 74 proposições.

A maior parte das proposições tem origem na Câmara dos Deputados, que apresentou

Figura 2 – Distribuição Marginal do Status de Aprovação por Origem – Amostra Completa



Fonte: Brasil (2018). Elaboração própria.

Referente a todas as 3271 proposições que contém a expressão Imposto de Renda.

quase 3000 proposições, seguida do Poder Executivo e do Senado Federal, que apresentaram 158 e 109 proposições, respectivamente (vide A.2). Nessa amostra, como em geral, os projetos do Poder Judiciário e de origem participativa são pouco comuns.

A taxa de aprovação das proposições do Executivo é maior que a do Legislativo, como mostra a Figura 2. Enquanto o Executivo aprova cerca de 64% das proposições dessa amostra, 58% das proposições da Câmara e 43% das proposições do Senado foram rejeitadas. Esse padrão replica a dominância da agenda legislativa pelo Executivo, apontada pela literatura (Amorim Neto et al., 2003; Figueiredo e Limongi, 1998, 1999, 2004; Freitas, 2013).

No entanto, a taxa de sucesso do Executivo – para proposições em geral – é maior que 80% na maioria dos mandatos presidenciais (CEBRAP, 2018), o que indica que a taxa de aprovação do Executivo na amostra completa é relativamente baixa. Se considerarmos que essa amostra serve como *proxy* da agenda legislativa tributária, ou pelo menos da agenda do Imposto de Renda, dado que ela resultou da coleta de proposição com essa exata expressão, isso provavelmente indica que é mais difícil para o Executivo aprovar iniciativas tributárias que aquelas de outras políticas públicas.

### **3.2.2 Subamostra - Proposições com Inteiro Teor Disponível: 1927 Proposições, 1999-2017**

Dentre as 1927 proposições para as quais está disponível o inteiro teor, que estão limitadas ao período de 1999 a 2017, a Tabela 1 apresenta a quantidade de proposições por tópico. Nota-se que as matérias mais comuns identificadas pelo algoritmo são deduções do IRPF (tópico 15), deduções de pessoa jurídica (tópico 17), isenções do IRPF (tópico 27), tabela progressiva do IRPF (tópico 20) e rendimentos de capital (tópico 6) com, respectivamente, 383, 286, 120, 109 e 109 proposições. Esse resultado indica que, dentre as proposições sobre imposto de renda para as quais dispomos do inteiro teor, a política do IRPF é um assunto bastante recorrente, dado que, dos cinco tópicos mais volumosos, quatro se referem ao IRPF.

Além disso, observa-se que os dois tópicos mais volumosos dizem respeito a deduções, seja do IRPF, seja do IRPJ. De maneira geral, como detalharemos nas sessões a seguir, as deduções são a temática mais recorrente das propostas sobre IRPF. Dado o baixo custo de apresentar proposições, isso pode indicar uma tentativa dos parlamentares de sinalizar para grupos de interesses e para as suas bases políticas a disposição em perseguir políticas políticas favoráveis a esses grupos sociais. Isso remete ao que observara Steinmo (1989) para o caso americano, pois em instituições decisórias não corporativistas, é mais fácil encaminhar legislações particularistas, de menor visibilidade pública, que reformar características estruturais da tributação.

Já as proposições sobre regulação trabalhista e contratações públicas, nas quantidades respectivas de 11 e 8, são pouco comuns, o que é um resultado esperado, dada a seleção das proposições pela expressão exata Imposto de Renda. Isso indica que, de maneira geral, a amostra coletada no site da Câmara dos Deputados se adéqua à pesquisa, eliminadas as proposições não referentes ao IRPF.

Como discutimos anteriormente, a literatura sobre o uso de análise de textos por algoritmo destaca a necessidade de validar a classificação feita pela máquina (Grimmer, 2010; Grimmer & Stewart, 2013; Quinn et al., 2010; Wilkerson & Casas, 2017). Para tanto, fez-se a leitura do inteiro teor das 1927 proposições em uma segunda etapa, além da codificação manual do conteúdo das alterações. No caso das proposições aprovadas,

classificamos os efeitos tanto do texto original, quanto do texto final<sup>12</sup>. Além de validar a classificação do software, esse procedimento importa para identificar em que sentido a proposição legislativa buscou alterar a legislação vigente.

As 1927 proposições foram manualmente classificadas em seis categorias: Administração, Bitributação, Capital, Dedução, Isenção e Tabela, explicadas na lista seguinte. Para cada categoria, registrou-se em que sentido a proposição buscava alterar a legislação. Assim, foi possível distinguir, por exemplo, se um determinado projeto tinha como objetivo criar uma dedução ou estabelecer limites para a dedutibilidade e se uma proposição sobre tributação de capitais buscava estabelecer alíquotas progressivas sobre tais rendimentos ou outorgar-lhes um tratamento tributário privilegiado, em relação aos rendimentos de trabalho.

**Administração** Potenciais alterações dos prazos de entrega da DIRPF, das formas de apuração do valor dos rendimentos e bens declarados (valor nominal ou valor atualizado pela inflação, por exemplo) ou dos procedimentos a respeito de em qual mês-calendário são registrados rendimentos quaisquer.

**Bitributação** Proposições sobre a internalização jurídica de tratados internacionais do Brasil com outros países para evitar a dupla tributação da renda de pessoa física.

**Capital** Potenciais mudanças do tratamento tributário de rendimentos de capital. Podem implicar tratamentos privilegiados, em relação aos rendimentos do trabalho, ou aumentar a progressividade do IRPF sobre a renda do capital.

**Dedução** Proposições sobre aumento ou diminuição dos limites de dedutibilidade ou sobre criação ou extinção da dedutibilidade de quaisquer despesas e rendimentos.

**Isenção** Proposições sobre aumento ou diminuição dos limites de isenção ou sobre criação ou extinção da isenção de quaisquer rendimentos, com exceção dos rendimentos de capital, que possuem categoria própria.

---

<sup>12</sup>Agradecemos a sugestão de Celia Kerstenetzky.

Tabela 2 – Correspondência entre classificação por tópico (LDA) e classificação manual

Tópico (LDA)	Categoria classificada manualmente							Total
	Bitributação	Capital	Dedução	Isenção	Tabela	Administração	Não IRPF	
1. Regimes especiais	0%	0%	0%	10%	0%	7%	<b>83%</b>	100%
2. Projetos públicos	0%	0%	16%	0%	0%	0%	<b>84%</b>	100%
3. Folha de pagamento	0%	0%	21%	10%	1%	0%	<b>68%</b>	100%
4. Regulação trabalhista	0%	0%	18%	9%	0%	0%	<b>73%</b>	100%
5. Questões Penais e Eleitorais	0%	0%	8%	0%	0%	3%	<b>89%</b>	100%
6. Rendimentos de Capital (IRPF)	0%	<b>19%</b>	6%	<b>11%</b>	2%	30%	31%	100%
7. Rendimentos de Capital (IRPF)	0%	<b>0%</b>	4%	<b>29%</b>	0%	0%	68%	100%
8. Adoção e Deficientes	0%	0%	24%	0%	0%	5%	<b>71%</b>	100%
9. Questões Federativas	2%	0%	0%	8%	2%	0%	<b>88%</b>	100%
10. Regimes especiais de microempresas	0%	0%	0%	0%	0%	0%	<b>100%</b>	100%
11. Sistema Financeiro Nacional	6%	3%	0%	3%	0%	0%	<b>88%</b>	100%
12. Questões Administrativas do IR	0%	0%	4%	4%	2%	<b>4%</b>	<b>88%</b>	100%
13. Contratações Públicas	0%	0%	0%	0%	0%	0%	<b>100%</b>	100%
14. Deduções (IRPF)	3%	3%	<b>8%</b>	5%	8%	11%	62%	100%
15. Deduções (IRPF)	0%	2%	<b>63%</b>	7%	1%	9%	18%	100%
16. Incentivo à Indústria	0%	0%	0%	0%	0%	4%	<b>96%</b>	100%
17. Deduções de Pessoa Jurídica	0%	1%	53%	1%	0%	1%	<b>43%</b>	100%
18. Deduções de Desp. com Educação (IRPF)	0%	0%	<b>51%</b>	5%	0%	0%	45%	100%
19. Tributação de Pessoa Jurídica	0%	2%	5%	0%	0%	0%	<b>94%</b>	100%
20. Tabela Progressiva (IRPF)	0%	1%	14%	11%	<b>61%</b>	8%	6%	100%
21. Tributação de Pessoa Jurídica	0%	13%	3%	0%	0%	0%	<b>85%</b>	100%
22. Tributação de Pessoa Jurídica	0%	2%	0%	3%	0%	12%	<b>83%</b>	100%
23. Projetos públicos	0%	3%	0%	0%	0%	0%	<b>97%</b>	100%
24. Pensões e auxílios	0%	0%	4%	13%	0%	0%	<b>83%</b>	100%
25. Projetos públicos	0%	5%	52%	0%	0%	0%	<b>43%</b>	100%
26. Deduções de Pessoa Jurídica	0%	0%	0%	0%	0%	0%	<b>100%</b>	100%
27. Isenções (IRPF)	0%	0%	4%	<b>80%</b>	0%	3%	13%	100%
Total	0%	1%	16%	6%	2%	3%	71%	100%

Fonte: Brasil (2018). Elaboração própria.

A categoria "Não IRPF" indica as proposições que não dizem respeito ao IRPF. As outras categorias estão descritas no texto. As células em negrito indicam, para cada tópico, em quais categorias deveriam ter sido classificadas as proposições. Assim, em geral, percentuais mais próximos a 100% nas células em negrito indicam uma qualidade melhor da classificação do algoritmo. No caso dos tópicos 6, 7 e 12, duas classificações seriam admissíveis, de maneira que, para estes tópicos, somados os valores das duas células em negrito, números próximos de 100% indicam uma boa qualidade da classificação por LDA.

Amostra: 1927 proposições com inteiro teor (1999-2017)

**Tabela** Potenciais alterações na tabela do IRPF. Podem ser criação ou extinção de faixas de alíquotas na tabela progressiva ou atualização dos limites das faixas da tabela progressiva.

A Tabela 2 apresenta percentualmente a correspondência entre as classificações automática (LDA) e manual. As células em negrito indicam em que categoria se esperaria que a classificação por LDA catalogasse as proposições de determinado tópico.

Para a maioria dos tópicos, há apenas uma célula em negrito (por linha), o que significa que seria esperado que todas as proposições daquele tópico deveriam corresponder a uma única categoria. Nesses casos, percentuais próximos a 100% nas células em negrito

indicam que o software fez uma classificação boa. Por exemplo, espera-se que todas as proposições sobre o tópico 1, de regimes especiais de tributação sejam proposição da categoria "Não-IRPF", ou seja, que não digam respeito ao IRPF. Neste exemplo, o software acertou em 83% das vezes.

Já para os tópicos 6, 7 e 12, há mais de uma categoria possível, o que se referenciou como mais de uma célula em negrito por linha<sup>13</sup>. Nesses casos, somados os valores das duas células em negrito, valores próximos a 100% indicam classificação automática boa.

De maneira geral, a classificação LDA fez um bom trabalho em separar as proposições sobre IRPF e IRPJ, indicado por percentuais maiores que 80% na coluna da categoria Não-IRPF. A classificação dos tópicos 15, 18, 20 e 27 obteve taxas de sucesso relativamente altas, de 63%, 51%, 61% e 80%, na classificação devida de proposições desses tópicos nas categorias de Dedução, Tabela e Isenção. Comenta-se a seguir os maiores problemas que a classificação automática enfrentou.

Aproximadamente 20% das proposições dos tópicos 3 – folha de pagamento, e 4, regulação trabalhista – dizem respeito a proposições sobre deduções do IRPF. Esse erro de classificação afetou principalmente as proposições sobre concessão da dedutibilidade, no IRPF, de despesas com remuneração, direitos trabalhistas ou benefícios empregatícios de empregados domésticos.

Das proposições classificadas nos tópicos 6, rendimentos de capital, 30% deveriam ter sido classificadas como regulação, problema que afeta principalmente as proposições que buscam permitir a correção monetária dos bens e direitos para fins de apuração dos ganhos de capital por alienação deles. No que diz respeito aos dois tópicos sobre rendimento de capital (6 e 7), respectivamente 31% e 68% das proposições deveriam ter sido classificadas como Não-IRPF, mas não o foram. Esse problema afetou, sobretudo, as proposições de regulação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF).

Os erros de classificação dos tópicos 14, 15 e 18, deduções do IRPF, e 17, deduções de pessoa jurídica, em geral, estão relacionados à dificuldade de o algoritmo separar

---

<sup>13</sup>Como algumas proposições sobre capital (tópicos 6 e 7) dizem respeito à isenção de lucros e dividendos, é aceitável que o software classifique-as como alterações sobre Isenção ou Capital. Já as questões administrativas do Imposto de Renda (tópico 12) podem ser sobre regulação do IRPF ou do IRPJ. Assim, o software poderia tê-las classificado adequadamente como Administração ou Não-IRPF.

proposições sobre deduções entre o IRPF e os tributos das pessoas jurídicas. Um problema semelhante afetou os tópicos 25, projetos públicos, e 8, adoção e deficientes, que indevidamente abrangeram diversas proposições sobre dedutibilidade de doações a fundos públicos ou entidades do terceiro setor.

Em suma, a classificação por LDA foi útil para fazer uma separação inicial dos textos legais entre proposições sobre IRPF e não-IRPF e mesmo para identificar algumas temáticas importantes da agenda legislativa da política tributária, em especial da referente ao IRPF e ao IRPJ, mas mostrou-se aconselhável utilizar o algoritmo como uma etapa de classificação primária com validação manual posterior.

Pela necessidade de inteiro teor, a amostra a ser utilizada no trabalho é subconjunto das 1927 proposições de 1999 a 2017, classificadas manualmente em categorias. Apresenta-se na Figura A.2 a distribuição das proposições de cada categoria por tipo legislativo. Na média, 87% das proposições de cada categoria foram apresentadas por projeto de lei ordinária. A principal exceção é a categoria Bitributação, que sempre é introduzida por PDC, respeitando o processo legislativo de incorporação de atos internacionais por decreto legislativo aprovado pelo Congresso Nacional. As Medidas Provisórias representam 12% das proposições sobre tributação do capital do 8% das proposições sobre a tabela progressiva, o que prenuncia a dominância do Executivo na legislação aprovada sobre essas duas matérias, que comentaremos nas seções seguintes.

### **3.3 A Agenda Legislativa do IRPF**

Nesta seção, investiga-se os fatores políticos que afetam a agenda legislativa do IRPF. Deve-se lembrar que as proposições que sabemos tratar do IRPF são um subconjunto daquelas para as quais o inteiro teor estava disponível, de maneira que essa subamostra só contém observações de 1999 a 2017.

Das 1927 proposições com inteiro teor disponível, apenas 952 dizem respeito ao IRPF, como mostra a Tabela A.3. A Câmara dos Deputados apresenta a maior parte das proposições sobre o IRPF, sendo responsável por 901 das 952 proposições apresentadas sobre esse imposto. O Senado e o Executivo têm número menor de proposições, com valores semelhantes (28 e 21, respectivamente). Duas das proposições têm como origem

projetos de iniciativa popular<sup>14</sup> Assim, o Legislativo tem participação importante na agenda legislativa do IRPF.

A Figura 3 apresenta a quantidade de proposições por categoria e por efeitos arrecadatório e redistributivo. A maior parte das proposições têm efeito de diminuição da arrecadação. São 530 proposições sobre aumento de deduções, 190 proposições sobre aumento de isenções, 66 proposições sobre correção de tabela do IRPF e 15 proposições de concessão de tratamento privilegiado para rendimentos do capital. Somente 41 das 952 proposições sobre IRPF têm como objetivo aumentar as receitas, 27 por proposta de tributação progressiva de rendimentos de capital e 14 delas por criação de faixas de alíquotas da tabela progressiva.

A maioria das proposições, por propor o aumento de deduções, têm efeito difícil de definir. Por um lado, dentre os declarantes de IRPF, as deduções tendem a beneficiar aqueles com maiores rendimentos. Por outro, esses declarantes pertencem, em termos aproximados, ao quarto mais rico da população em idade ativa, de maneira que concessões a esse grupo tendem a ter algum impacto regressivo. Para além das deduções, as 190 proposições sobre isenções tendem ao efeito redistributivo negativo, pois as isenções se concentram entre os grupos mais ricos. Os ajustes de tabela, também tendem a ter impacto regressivo, ainda que marginal. Assim, na agenda legislativa do IRPF, de 1999 a 2017, predominaram propostas de redução de receitas e impactos potencialmente regressivos.

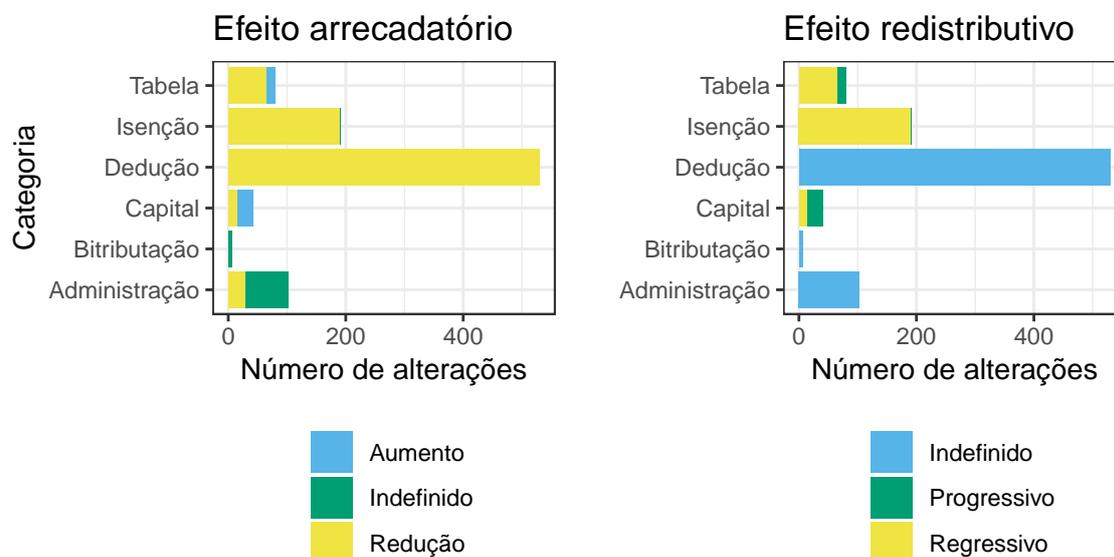
Passamos ao teste das hipóteses da pesquisa aplicado à fase da agenda legislativa. A hipótese partidária estabelece que os partidos de esquerda promovem uma política tributária progressiva e direcionada ao aumento de receitas, em comparação com os partidos de centro e direita. Primeiramente, tratemos das proposições dos parlamentares.

A Figura 4 apresenta a quantidade de proposições sobre IRPF por efeito arrecadatório, mandato, ideologia e relação com o governo. O primeiro aspecto a chamar atenção é que o bloco de parlamentares de centro e direita é mais ativo na política do IRPF. A maior parte das alterações com efeito arrecadatório negativo vêm desse bloco. São 618 proposições

---

<sup>14</sup> Ambas as iniciativas de participação popular buscam criar deduções. O PLei 6030/2009 buscar permitir a dedução de despesas com pagamento de FGTS e contribuição patronal da Previdência Social de empregados domésticos; e o PLei 1220/2003 busca permitir a dedução de doação a entidades filantrópicas de assistência a adolescentes e idosos carentes, limitadas a 6% do imposto devido na DIRPF.

Figura 3 – Quantidade de proposições sobre IRPF por efeitos arrecadatório e redistributivo e por categoria



Fonte: Brasil (2018). Elaboração própria.  
Referente às 952 proposições sobre IRPF.

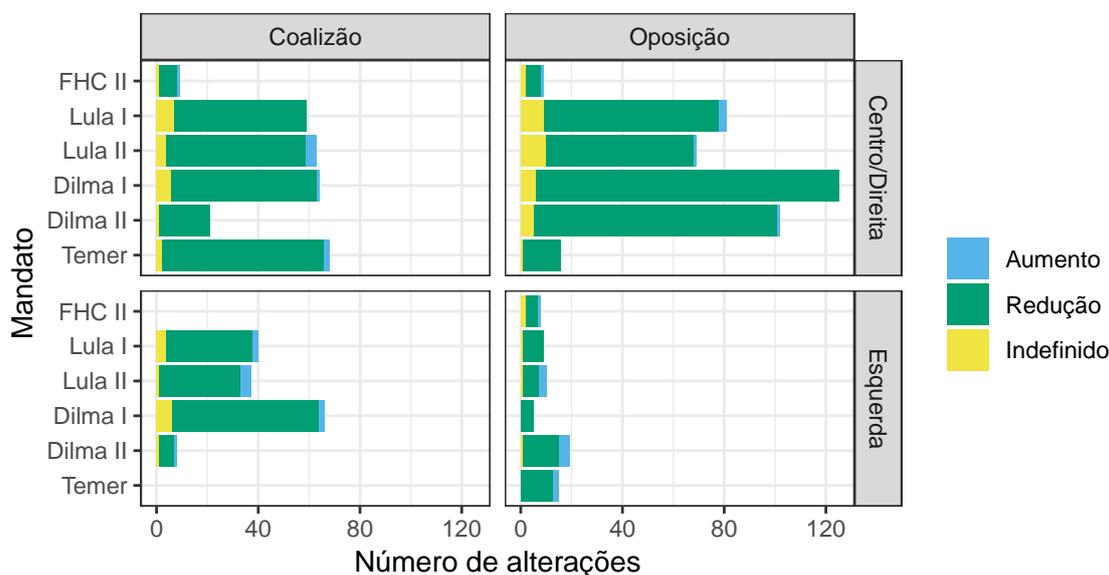
desse bloco, 255 enquanto coalizão e 363 enquanto oposição. A esquerda propõe 181 proposições com efeito de redução de receitas, 130 enquanto coalizão e 51 enquanto oposição. Nas ações sobre aumento de receitas, a diferença é menor; 14 têm origem em centro e direita e 19 têm origem na esquerda.

Esses dados indicam que, no que se refere à agenda legislativa com origem nos parlamentares, não se deve rejeitar a preconização da hipótese partidária para a arredação. O bloco de centro e direita propõe 437 proposições a mais que a esquerda que reduzem arrecadação. Ainda que a diferença seja apenas de 5 proposições, a esquerda também é mais ativa em proposições com efeito de aumento arrecadatório.

A coalizão propõe 385 proposições com efeito arrecadatório negativo, contra 414 da oposição. Esses dados também coadunam com a hipótese de coalizão. No entanto, a maior parte das proposições de parlamentares com efeito arrecadatório negativo vêm da oposição de centro e direita. E mesmo quando esse bloco faz parte da coalizão, no governo Temer, sua atuação na agenda do IRPF é basicamente marcada por 64 proposições de redução de receitas, em vez de buscar a preservação do erário.

Como os dados disponíveis são praticamente restritos ao período da esquerda na

Figura 4 – Quantidade de proposições dos parlamentares sobre IRPF por efeito arrecadatório, mandato, ideologia e relação com o governo



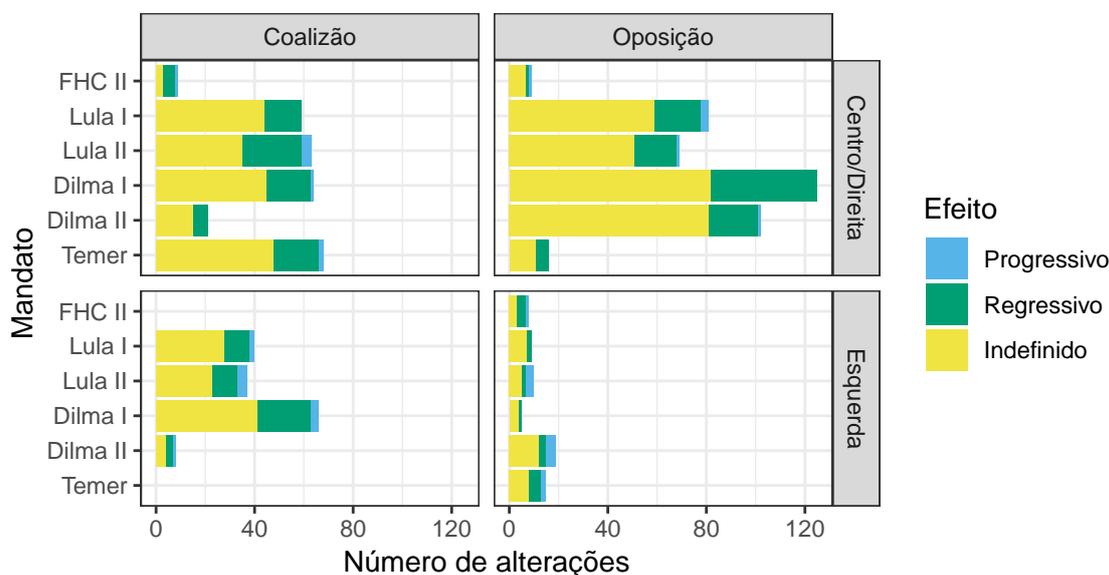
Fonte: Brasil (2018); CEBRAP (2018); Power e Zucco (2011). Elaboração própria.

chefia do Executivo, é difícil distinguir definitivamente entre os efeitos de ser da coalizão (oposição) ou ser de esquerda (centro e direita), mas a massa das proposições redutoras de receita na metade superior da Figura 4 sugere que, dentre os dois elencados, a ideologia é o principal fator que influencia a composição de uma agenda legislativa do IRPF basicamente composta por proposições sobre redução de receitas.

Podemos fazer o mesmo exercício, considerando o efeito redistributivo das proposições sobre IRPF com origem nos parlamentares (ver Figura 5). Como já foi comentado, a maior parte das proposições são deduções, que têm efeito redistributivo difícil de definir.

Há, analogamente às proposições com efeito de redução de receitas, uma massa de proposições com efeito regressivo nas oposições de centro e direita, que origina 105 das 253 proposições com efeito regressivo, seguida dos parlamentares na direita e na coalizão, com 86 proposições. Dentro da diminuta agenda progressiva, a esquerda tem mais destaque, com 20 proposições, contra 14 da direita. Há pouca diferença entre a coalizão, com 131 proposições regressivas, e a oposição, com 122 proposições. Assim, ao considerar proposições de parlamentares e efeito redistributivo, há suporte empírico para a hipótese partidária. Não parece ser o caso de que as oposições de quaisquer ideologias façam proposições contra a agenda do governo vigente, mas que a oposição de direita promove

Figura 5 – Quantidade de proposições dos parlamentares sobre IRPF por efeito redistributivo, mandato, ideologia e relação com o governo



Fonte: Brasil (2018); CEBRAP (2018); Power e Zucco (2011). Elaboração própria.

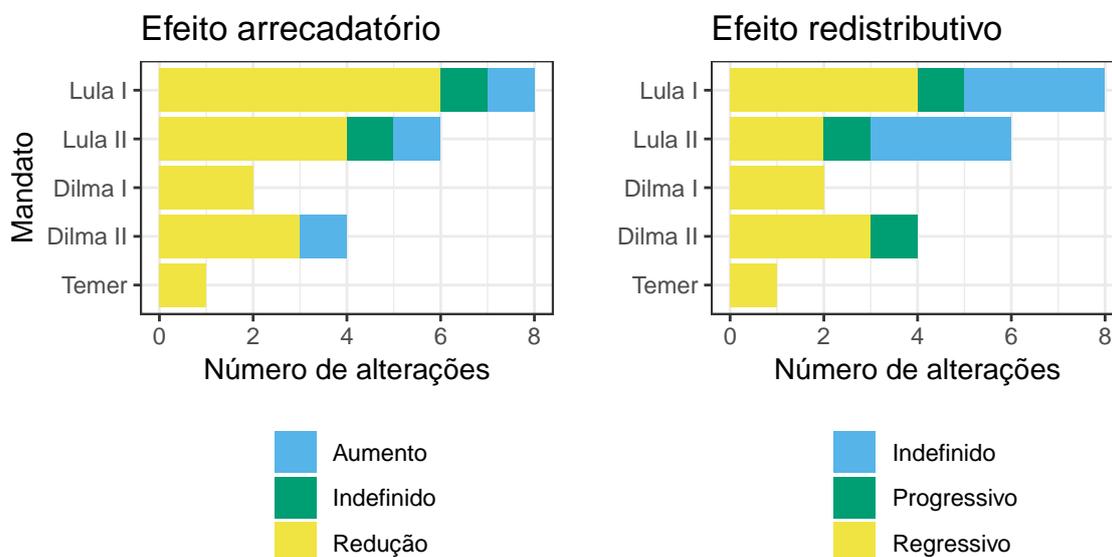
as políticas regressivas.

Feita a caracterização da agenda legislativa do Legislativo, passemos à agenda do Executivo para o IRPF. No período de 1999 a 2017, o Executivo propôs oito medidas sobre tabela progressiva, duas sobre isenções, quatro sobre deduções, cinco sobre ganhos de capital e duas administrativas, totalizando 21 proposições, como mostra a Figura A.3. Assim, a composição temática da agenda do Executivo é mais diversificada que a do Legislativo, que se concentra em deduções.

No entanto, o Executivo, mesmo o de esquerda, não promoveu uma política marcadamente de aumento de receitas do IRPF nem de uma maior progressividade nesse imposto. As proposições sobre isenções e deduções aumentam essas categorias e quatro das cinco proposições sobre rendimentos de capital buscavam dar tratamento privilegiado a eles, em relação à renda do trabalho. Das proposições sobre tabela, seis visavam à atualização de valores e apenas duas promoviam um número maior de faixas de alíquotas da tabela do IRPF<sup>15</sup>.

<sup>15</sup>A tabela MPV 451/2008 criou duas faixas intermediárias de alíquotas na tabela progressiva, 7,5% e 22,5%, aumentando para cinco faixas a tabela anterior de três faixas. O PLei 1840/2003 propôs a manutenção da alíquota marginal máxima em 27,5%, contra a redução para uma alíquota de 25%

Figura 6 – Quantidade de proposições do Executivo sobre IRPF por mandato e efeitos redistributivo e arrecadatório



Fonte: Brasil (2018); Power e Zucco (2011). Elaboração própria.

As proposições que reduzem receitas e aumentam a regressividade predominaram na agenda do Executivo em todos os mandatos do período, como se observa na Figura 6. A quase ausência de medidas do Executivo de centro e de direita apenas reflete o fato de que, no período em que há maior disponibilidade do inteiro teor dos projetos (isto é, de 2003 em diante), apenas um Executivo chefiado por um partido de centro teve um mandato incompleto, por ocasião do governo de Michel Temer, estabelecido após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff.

É importante ressaltar que 6 das 11 proposições regressivas dos Executivos de esquerda promoviam redução de tabela, um tipo de alteração com efeitos regressivos muito marginais e que tem um sentido de atualização e manutenção da política pública. No entanto, três alterações propostas pelo governo de esquerda privilegiaram os rendimentos de capital provenientes de operação ou aplicação financeira de renda fixa ou de renda variável, planos e benefícios de caráter previdenciário complementar e resgate de cotas do Fundo de Investimento em Participações em Infra-Estrutura. Esses resultados vão contra a hipótese partidária, nos sentidos que se preconiza tanto para a arrecadação, quando para a progressividade.

Ainda que a indisponibilidade do inteiro teor para as proposições anteriores a 1999 e a

baixa disponibilidade até 2001 dificultem dar um parecer definitivo sobre a questão, não se nota no Executivo de esquerda o interesse em tributar progressivamente os rendimentos mais elevados e diminuir a desigualdade de renda no topo da distribuição, pelo menos não por meio do IRPF. Isso sugere que o governo de esquerda não buscou sistematicamente promover redistribuição de renda pelo lado da receita, diferentemente de políticas de redução de desigualdades pelo lado do gasto público. Acima de tudo, a agenda do Executivo foi continuísta, sem grandes mudanças em pontos regressivos do sistema tributário, no que se refere à tributação da pessoa física.

Ainda que a evidência não permita concluir com certeza as intenções dos parlamentares, a predominância de projetos de isenção e dedução na agenda por eles proposta parece sugerir que eles, sobretudo aqueles de oposição e de centro ou direita, têm incentivos para propor desonerações para grupos específicos de beneficiários, não para promover alterações estruturais no IRPF de maneira a promover um imposto mais progressivo.

Isso faz sentido, pois, por um lado, o custo de colocar uma proposição na agenda que sinalize para o eleitorado a disposição em colaborar para uma política pública determinada é baixo, e, por outro lado, o custo social de tais políticas, se aprovadas, seria difuso e provavelmente sofreria baixa resistência da sociedade civil organizada. Mesmo que o Executivo proponha algumas deduções, a política de deduções parece ser a tônica da atuação dos parlamentares, sobretudo aqueles de oposição, o que caracteriza uma política distributivista, de custos difusos e benefícios concentrados (Lowi, 1964).

Uma possível objeção poderia ser o viés de agregação. Isso aconteceria se, por exemplo, apenas alguns partidos ou alguns parlamentares fossem responsáveis pela quase totalidade das proposições sobre o IRPF. No primeiro caso, essa situação colocaria em dúvida os testes sobre a hipótese partidária e sobre a hipótese de coalizão, nos moldes em que foram propostas. No caso de concentração em alguns parlamentares, uma discussão adicional seria colocada, no sentido de que isso poderia indicar especialização dos trabalhos dentro da cooperação intrapartidária ou atuação individualista anticooperativa.

Felizmente, esse não parece ser o caso. De fato, há uma concentração das proposições com origem no Legislativo em partidos grandes. Das 952 proposições sobre IRPF, 667 foram apresentadas por apenas 10 partidos, ou seja 70%, como se pode ver na Figura A.4. Contudo, a título de comparação, em fevereiro de 2015, no Legislativo mais fragmentado

do período, os 10 maiores partidos concentravam 79% dos 594 parlamentares. Além disso, há uma pluralidade de partidos em cada lado do espectro ideológico, dentre os maiores propositores. Os cinco partidos que mais apresentaram proposições foram o PMDB, o PSDB, o PT, o PP e o PDT, nessa ordem. Nota-se que, dentre eles, apenas o PSDB não esteve na coalizão na maior parte do período.

Não há, ademais, grande concentração das proposições em parlamentares específicos. Os 15 parlamentares que mais criaram proposições apresentaram conjuntamente apenas 126 das 952 proposições sobre o IRPF, como mostra a Tabela A.5. Isso indica que há influência dos especialistas de cada partido na área tributária, mas que eles não detêm monopólio do tema na agenda legislativa.

### **3.4 A Tomada de Decisões sobre o IRPF**

Os dados apresentados na seção anterior mostram que o Legislativo é bastante atuante na agenda legislativa do IRPF. A participação do Legislativo nas leis aprovadas sobre o IRPF, entretanto, é reduzida, como veremos nessa seção. Os dados sobre proposições aprovadas são um subconjunto das 952 proposições sobre IRPF, para as quais dispomos de inteiro teor. Assim, também se referem ao período de 1999 a 2017.

Apenas quatro proposições da Câmara e duas do Senado foram aprovadas. Das 21 proposições com origem no Executivo, 14 foram aprovadas, todas estas propostas como medida provisória. Cerca de 50% das proposições da Câmara e 21% das proposições do Senado são apensadas a outros projetos. Seguem em tramitação 8% e 32% das proposições dessas casas legislativas, respectivamente. Assim, a taxa de aprovação do Executivo é 50%, enquanto as da Câmara e do Senado são 0,4% e 7%, respectivamente (ver Figura A.4).

Também fica evidenciada a influência centrípeta do Executivo, que usa sua prerrogativa de medida provisória para alterar o status quo e submeter o Legislativo ao constrangimento de eventuais alterações na política (Figueiredo & Limongi, 1999). No entanto, a taxa de aprovação de cerca de 50% é bastante inferior à taxa de sucesso de 80%, que é superada pela grande maioria dos mandatos presidenciais no pós-1985. Mesmo a taxa de sucesso do governo Temer (consolidada até julho de 2017), igual a 62%, é maior que a taxa de 53%. Isso é um indicativo de que a política tributária é mais espinhosa que a média de outras políticas públicas, em cuja aprovação o Executivo é mais bem-sucedido.

A Tabela A.6 apresenta a quantidade de proposições aprovadas por categoria e por origem. Das proposições com origem no Executivo, três trataram de deduções, quatro de rendimentos de capital, cinco de reajuste de tabela progressiva, uma de isenção e uma de administração. Essas classificações, deve-se lembrar, foram feitas pela leituras dos textos aprovados, não dos originais.

Das proposições aprovadas com origem na Câmara, três internalizaram Convênios bilaterais com Bélgica, Paraguai e Ucrânia para evitar dupla tributação da renda. A rigor, para além da formalidade jurídica do decreto legislativo, as iniciativas de ato internacional também são do Executivo. A quarta medida da Câmara, que concede tributação exclusiva na fonte sobre rendimento de operação ou aplicação financeira de renda fixa ou de renda variável, é o PLV 53/2004, que alterou a redação da MPV 206/2004. Assim, todos os projetos aprovados contados na produção da Câmara são responsivos a iniciativas do Executivo.

No que se refere às proposições com iniciativa no Senado, foram aprovados o PLei 6670/2002, que isentou os proventos de aposentadoria ou reforma recebidos por portadores de hepatopatia grave, e o PLei 5302/2005, que dá prioridade aos idosos no recebimento de restituição anual do IRPF.

Já foi dito que todas as proposições aprovadas pelo Executivo foram introduzidas por medida provisória. Quatro dessas medidas disseram respeito a atualizações de tabela (MPV 528/2011, MPV 670/2015, MPV 340/2006 e MPV 232/2004). Uma alteração progressiva relevante de tabela foi a criação das alíquotas intermediárias de 7,5% e 22,5% (MPV 451/2008). A segunda alteração progressiva foi o estabelecimento de tributação progressiva nos rendimentos de alienação de bens e direitos (MPV 692/2015).

As dedutibilidades criadas foram uma dedução pontual de R\$100 nos meses de agosto a dezembro do ano-calendário de 2004 (MPV 202/2004), deduções de patrocínio ou doação a projetos desportivos e paradesportivos previamente aprovados pelo Ministério do Esporte (MPV 342/2006) e deduções de despesas com informatização de oficiais de registro de imóveis para fins de implementação do registro eletrônico de imóveis previsto na MPV 459/2009 (MPV 460/2009). Além disso, reduziu-se a 6% a alíquota de valores pagos como despesas pessoas a PF e PJ no exterior, até o limite de R\$20 mil e isentou-se as remessas para o exterior para fins científicos, culturais ou educacionais e para despesas médicas

(MPV 713/2016).

Três medidas provisórias aprovadas no governo Lula privilegiaram os rendimentos de capital, possibilitaram tratamento especial com tributação exclusiva na fonte em operação ou aplicação financeira de renda fixa ou de renda variável (MPV 206/2004) e para rendimentos de planos de benefícios de caráter previdenciário (MPV 209/2004) e criaram uma alíquota linear de 15% dos rendimentos aferidos no resgate de cotas do Fundo de Investimento em Participações em Infra-Estrutura (MPV 348/2007). Os rendimentos tributados exclusivamente na fonte referidos na MPV 206 e na MPV 204 são sujeitos à chamada tabela regressiva (Lei 11.053/2004, convertida da MPV 209), que reduz a alíquota cobrada pelo ganho do investimento conforme aumenta o tempo de aplicação.

Por fim, uma medida administrativa aprovada potencialmente atende os interesses de recebedores de rendimentos de capital, ao prorrogar o prazo para a opção do regime IRPF por parte dos participantes dos planos de benefício de caráter previdenciário e do seguro de vida com cláusula de cobertura por sobrevivência (MPV 255/2005), dado que o contribuinte pode optar por ter submetido a tributação de tais rendimentos à tabela regressiva da Lei 11.053/2004 ou à tabela progressiva do IRPF, conforme lhe pareça financeiramente mais vantajoso.

Ainda que os dados não apresentem como as proposições foram discutidas no processo legislativo, eles indicam algumas conclusões. Em primeiro lugar, no que se refere ao comportamento dos parlamentares na fase de agenda, as evidências disponíveis não rejeitam a hipótese partidária. Os parlamentares de direita e centro fazem mais proposições regressivas e redutoras de receitas públicas que seus pares de esquerda. Tampouco os dados permitem rejeitar a hipótese de coalizão. Os partidos da oposição são mais atuantes em uma política tributária que tende a diminuir receitas que os partidos da coalizão. Como o inteiro teor das proposições raramente é disponível fora do período em que a esquerda esteve no poder, não parece possível, por ora, distinguir definitivamente os dois efeitos.

Em segundo lugar, enquanto na fase de agenda o Legislativo tem forte presença, na fase de tomada de decisões, o Executivo assume o protagonismo quase completo. Sobretudo por meio de medidas provisórias, o Executivo consegue avançar suas propostas na tomada de decisões legislativas. As propostas com origem na Câmara são conversões de iniciativas do Legislativo e o Senado aprovou apenas duas proposições.

Finalmente, em terceiro lugar, não há grandes descontinuidades na política tributária do IRPF. A maioria das alterações aprovadas diz respeito a atualizações da tabela progressiva do IRPF e a concessões de tratamento específico que privilegia certas categorias de rendimentos de capital. Essas mudanças pouco ajudam a tornar mais progressiva a estrutura de incidência do tributo nos diferentes estratos de renda e tende a preservar um padrão de regressividade do IRPF no todo da distribuição de renda.

Diferentemente do que estipula a hipótese partidária, as evidências listadas indicam que o Executivo de esquerda não atuou com a coalizão para promover uma política de IRPF mais progressiva. Ainda que o Executivo de esquerda tenha conseguido a aprovação de duas medidas progressivas, que dizem respeito à tributação de rendimentos de alienação de bens e direitos e à criação de faixas intermediárias de alíquotas de IRPF, a maioria das medidas provisórias aprovadas pelo governo de esquerda são regressivas.

Por fim, cabe a ressalva de que a literatura, em geral, considera que a estrutura tributária do IRPF é marcada pela regressividade no topo por conta do tratamento privilegiado de rendimentos de capital, sobretudo de lucros e dividendos, um traço do IRPF desde 1995. As alterações destacadas provavelmente tornaram um pouco mais regressivo o imposto. Diferentemente de outras políticas públicas, há um exacerbado incrementalismo no perfil regressivo da política do IRPF.

## 4 CONCLUSÃO

Estudos recentes apresentam o impacto regressivo das isenções do Imposto de Renda sobre Pessoa Física (IRPF) no Brasil (Gobetti & Orair, 2015, 2016; Pinheiro et al., 2017) e mostram que houve um aumento dos rendimentos declarados nessa categoria ao longo dos anos 2000 (Afonso, 2014). Steinmo (1989) e Ash (2015) mostram que, no caso americano, as deduções e exceções também são um elemento importante de política tributária, mais recorrentemente usado que a alteração de alíquotas gerais. Por isso, é importante considerar não apenas a evolução das alíquotas formais e efetivas da tributação, mas também as exceções permitidas pelos textos legais, a fim de entender como os conflitos redistributivos se manifestam nas arenas institucionais da política.

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

A contribuição do trabalho se deu em três sentidos. Em primeiro lugar, criou-se um banco inédito que mapeia toda a produção legislativa federal sobre o IRPF entre 1999 e 2017. Em segundo lugar, a contribuição metodológica foi a validação do algoritmo não supervisionado LDA. Neste aspecto, considerou-se que, ao menos para alterações legais, o algoritmo é mais útil para fazer uma discriminação inicial a ser referendada manualmente ou para identificar os principais temas de uma série de documentos que para um fim analítico final. Em terceiro lugar, a contribuição empírica foi o teste da hipótese partidária no caso do IRPF brasileiro, contraposta à hipótese de coalizão.

A partir da análise das ementas e descrições das proposições legislativas por um algoritmo de análise de texto não supervisionado de *Latent Dirichlet Allocation* (LDA) e por codificação manual, mostramos evidências de que não é possível rejeitar a hipótese partidária no que se refere à agenda do IRPF, pois dentre as proposições com origem na Câmara, os partidos de esquerda apresentam menos proposições regressivas e redutoras de

receitas.

Por esse lado, os resultados sugerem que a ideologia partidária influencia a iniciativa de política tributária dos parlamentares, uma vez que os parlamentares de esquerda recorreram menos às proposições regressivas e redutoras de receitas que os parlamentares de centro e direita. Mesmo quando fazia parte da coalizão, por ocasião do governo Temer, o bloco de centro e direita foi ativo em proposições que geram redução de receita. Por outro lado, o Executivo, que assume protagonismo na fase de tomada de decisão, promoveu uma política de IRPF muito centrada em reajustes de tabela progressiva e tratamento benéfico a rendimentos de capital.

Do ponto de vista da produção da política pública, o achado mais relevante é que a política presente na agenda legislativa é continuísta e particularista, concentrada em deduções para grupos específicos. Soma-se a esse resultado a percepção de que a ideologia do PT, que esteve no governo de 2003 a 2016 e manteve coalizões majoritárias na maior parte do período, não foi suficiente para implementar uma política de tributação de renda de pessoa física mais progressiva, diferentemente do que aconteceu com políticas de distribuição de renda pelo lado do gasto, como a valorização do salário mínimo e a transferência de renda focalizada (Bolsa Família), que foram expandidas no período (Huber & Stephens, 2012). Pelo contrário, o Executivo de esquerda privilegiou rendimentos de capital por medidas provisórias, ainda que tenha aprovado duas alterações progressivas na tabela de alíquotas do IRPF.

Do ponto de vista das desigualdades, a concentração de renda no topo da distribuição é uma característica do Brasil enfatizada pela literatura (Medeiros et al., 2015; Pinheiro et al., 2017). Mantida a atual política de IRPF, a elevada distância entre os super-ricos e o resto da população brasileira não tende a diminuir. Além disso, em um contexto de estresse fiscal, a manutenção das isenções regressivas de IRPF, sobretudo de lucros e dividendos, parece um contrassenso. Fatores tipicamente relacionados a políticas redistributivas, como elevada desigualdade, regime democrático, competição política, presença da esquerda no poder e crise fiscal, não parecem ter bastado, no caso brasileiro, para a aprovação de reformas estruturais com o objetivo de aumentar a tributação direta.

Pesquisas posteriores poderão avaliar a formulação de outras políticas públicas de tributação, em especial da tributação direta, a fim de identificar potenciais fatores explica-

tivos da progressividade tributária. Além disso, questões em aberto incluem o papel das burocracias ligadas ao fisco e ao planejamento econômico, dos grupos de interesses e de suas relações com os parlamentares na formulação de política tributária.

## REFERÊNCIAS

- Afonso, J. R. (2014). IRPF e desigualdade em debate no brasil: o já revelado e o por revelar. *Texto para Discussão*, 42.
- Ames, B. (1995). Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: Bases of voting in the brazilian congress. *The Journal of Politics*, 57(2), 324–343. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/2960309>
- Ash, E. (2015). *The political economy of tax laws in the us states*. (Working Paper, Columbia University)
- Beramendi, P., & Rueda, D. (2007). Social democracy constrained: indirect taxation in industrialized democracies. *British Journal of Political Science*, 37(4), 619–641.
- Boix, C. (1998). *Political parties, growth and equality*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Brasil, C. d. D. (2018). *Pesquisa de projetos de lei e outras proposições*. <http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaSimplificada>. Câmara dos Deputados.
- Castañeda, N. (2016). Business coordination and tax politics. *Political Studies*, 62.
- Castañeda, N., & Doyle, D. (2015). *Redistribution and taxation: how business and informal labor shape partisan tax strategies?*
- Castro, F. Á. (2014). *Imposto de renda da pessoa física: comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição* (Master's thesis, Universidade de Brasília, Brasília, DF). [http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/16511/1/2014\\_F%C3%A1bioAvilaDeCastro.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/16511/1/2014_F%C3%A1bioAvilaDeCastro.pdf).
- CEBRAP. (2018). *Banco de dados do legislativo do cebrap*. Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais - NECI and Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - CEBRAP.
- CEPAL. (2018). *Panorama fiscal de américa latina y el caribe 2018: Los desafíos de las políticas públicas en el marco de la agenda 2030* (Tech. Rep.). Santiago: Author.
- Esping-Andersen, G. (1985). Power and distributional regimes. *Politics & Society*, 14(2), 223–256.
- Esping-Andersen, G. (1989). The three political economies of the welfare state. *Canadian Review of Sociology/Revue canadienne de sociologie*, 26(1), 10–36.
- Figueiredo, A., & Limongi, F. (1998). Bases institucionais do presidencialismo de

coalizão. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 44. Retrieved from <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200005>

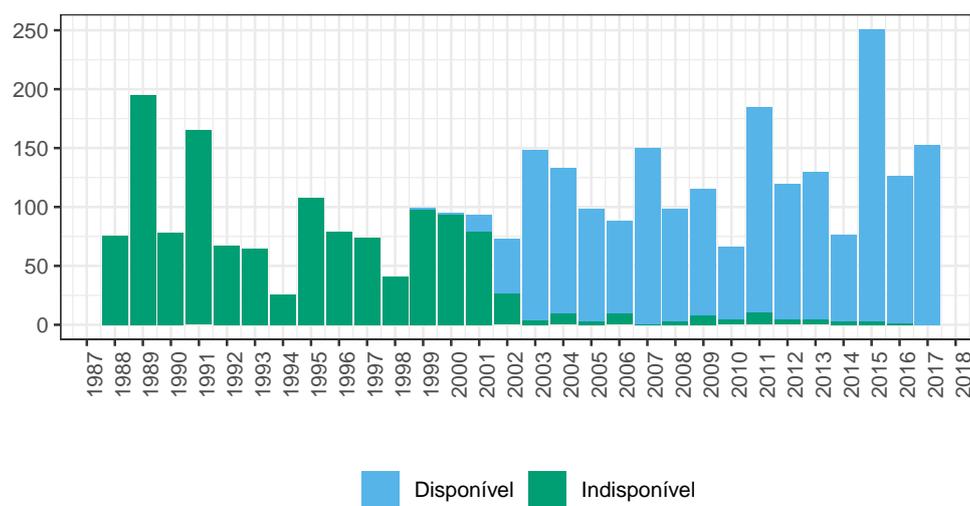
- Figueiredo, A., & Limongi, F. (1999). *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Editora FGV.
- Figueiredo, A., & Limongi, F. (2004). Modelos de legislativo: o legislativo brasileiro em perspectiva comparada. *Revista Plenarium — Câmara dos Deputados*, 1.
- Flores, P. C. S. (2017). *A política da política do salário mínimo no brasil* (Master's thesis, Universidade de São Paulo, São Paulo). <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-26052017-125934/pt-br.php>.
- Freitas, A. M. (2013). *O presidencialismo da coalizão* (Unpublished doctoral dissertation). Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Garrett, G., & Mitchell, D. (2001). Globalization, government spending and taxation in the oecd. *European Journal of Political Research*, 39(2), 145–177.
- Gobetti, S. W., & Orair, R. O. (2015). *Progressividade tributária: a agenda esquecida*. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional. (XX Prêmio Tesouro Nacional - Concurso de Monografia em Finanças Públicas)
- Gobetti, S. W., & Orair, R. O. (2016). *Progressividade tributária: a agenda negligenciada* (Tech. Rep.). Brasília, DF: Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Grimmer, J. (2010). A bayesian hierarchical topic model for political texts: Measuring expressed agendas in senate press releases. *Political Analysis*, 18(1), 1–35. doi: 10.1093/pan/mpp034
- Grimmer, J., & Stewart, B. M. (2013). Text as data: The promise and pitfalls of automatic content analysis methods for political texts. *Political Analysis*, 21(3), 267–297. doi: 10.1093/pan/mps028
- Huber, E., & Stephens, J. D. (2012). *Democracy and the left: social policy and inequality in latin america*. University of Chicago Press.
- Kato, J. (2003). *Regressive taxation and the welfare state: path dependence and policy diffusion*. Cambridge University Press.
- Lazzari, E. A., & Leal, J. L. (2017). A evolução e a política tributária do IRPF. In *41º encontro anual da anpocs*. Caxambu, MG.
- Linz, J. J. (1990). The perils of presidentialism. *Journal of Democracy*, 1.

- Lowi, T. J. (1964). American business, public policy, case-studies, and political theory. *World Politics*, 16(4), 677–715. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/2009452>
- Lucas, C., Nielsen, R. A., Roberts, M. E., Stewart, B. M., Storer, A., & Tingley, D. (2015). Computer-assisted text analysis for comparative politics. *Political Analysis*, 23(2), 254–277. doi: 10.1093/pan/mpu019
- Lustig, N. (2016). Inequality and fiscal redistribution in middle income countries: Brazil, chile, colombia, indonesia, mexico, peru and south africa. *Journal of Globalization and Development*, 7(1), 17–60.
- Machado, A. j. (2017). *Os determinantes da atuação oposicionista em democracias: o caso brasileiro* (Master's thesis, Universidade de São Paulo, São Paulo). <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-17102017-171710/pt-br.php#referencias>.
- Mainwaring, S. (1993). Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination. *Comparative Political Studies*, 26.
- Medeiros, M., Souza, P. H. G. F., & Castro, F. Á. (2015). O topo da distribuição de renda no brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares. *Dados*, 58.
- Neto, O. A., Cox, G. W., & McCubbins, M. D. (2003). Agenda power in brazil's câmara dos deputados, 1989-98. *World Politics*, 55(4), 550–578. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/25054238>
- Pinheiro, H. H., Waltenberg, F., & Kerstenetzky, C. L. (2017). Imposto sobre a renda das pessoas físicas". In J. R. Afonso, M. R. Lukic, R. O. Orair, & F. G. Silveira (Eds.), *Tributação e desigualdade* (pp. 261–292). Belo Horizonte (MG): Ed. Letramento.
- Power, T., & Zucco, C. (2011). *Brazilian legislative surveys (1990-2013)* (5th ed.). <https://hdl.handle.net/1902.1/14970>. Harvard Dataverse.
- Quinn, K. M., Monroe, B. L., Colaresi, M., Crespin, M. H., & Radev, D. R. (2010). How to analyze political attention with minimal assumptions and costs. *American Journal of Political Science*, 54(1), 209–228.
- Salvador, E. (2014). *As implicações do sistema tributário brasileiro nas desigualdades de renda*. Brasília, DF: INESC.
- Silveira, F. G., Ferreira, J., Acioly, L., Calixtre, A., Stivali, M., & Santos, M. P. d. (2011). Equidade fiscal no brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social. *Comunicados do IPEA*(92).

- SRF. (2017). *Grandes números IRPF - ano calendário 2016, exercício 2017*. <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/estudo-gn-irpf-ac-2016.pdf>. Brasília: Secretária da Receita Federal do Brasil.
- Stein, E., & Caro, L. (2013). Ideology and taxation in latin america. *Inter-American Development Bank Working Paper*, 407.
- Steinmo, S. (1989). Political institutions and tax policy in the united states, sweden, and britain. *World Politics*, 41(4), 500–535.
- Wibbels, E., & Arce, M. (2003). Globalization, taxation, and burden-shifting in latin america. *International Organization*, 57(1), 111–136.
- Wilkerson, J., & Casas, A. (2017). Large-scale computerized text analysis in political science: Opportunities and challenges. *Annual Review of Political Science*, 20(1), 529-544. Retrieved from <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-052615-025542> doi: 10.1146/annurev-polisci-052615-025542

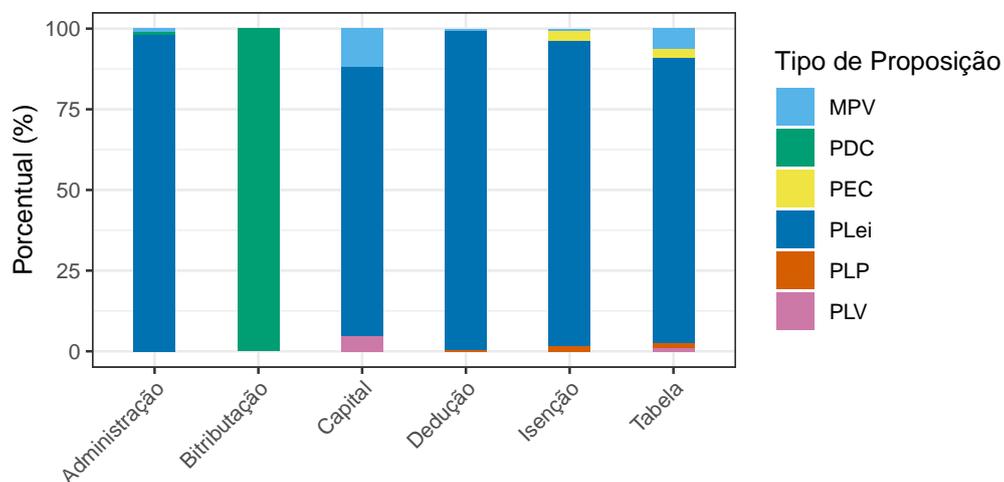
## APÊNDICE A – TABELAS E GRÁFICOS ADICIONAIS

Figura A.1 – Quantidade de proposições que contêm a expressão "Imposto de Renda" por ano de apresentação e disponibilidade de inteiro teor



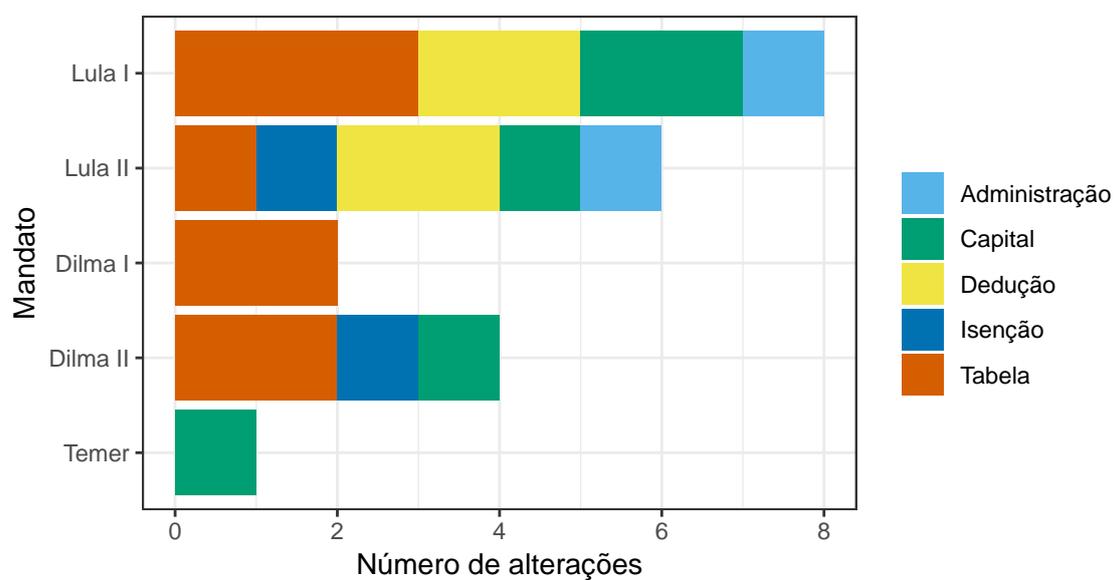
Fonte: Brasil (2018). Elaboração própria.

Figura A.2 – Distribuição dos Tipo de Proposição sobre IRPF por Categoria



Fonte: Brasil (2018). Elaboração própria.

Figura A.3 – Quantidade de proposições do Executivo sobre IRPF por mandato e categoria



Fonte: Brasil (2018); Power e Zucco (2011). Elaboração própria.

Tabela A.1 – Quantidade de proposições por tipo legal – Amostra completa

Tipo	Quantidade
MPV	74
PDC	36
PEC	111
PL	2852
PLP	141
PLV	57
<b>Total</b>	<b>3271</b>

Fonte: Brasil (2018). Elaboração própria.

Tabela A.2 – Quantidade de Proposições por Origem – Amostra Completa

<b>Origem</b>	<b>Quantidade de Proposições</b>
Câmara	2997
Executivo	158
Judiciário	3
Participativo	4
Senado	109
<b>Total</b>	<b>3271</b>

Fonte: Brasil (2018). Elaboração própria.

Tabela A.3 – Quantidade de Proposições sobre IRPF por Origem

Origem	IRPF	Não IRPF	Total
Câmara	901	883	1.784
Executivo	21	67	88
Judiciário	0	3	3
Participativo	2	2	4
Senado	28	20	48
<b>Total</b>	<b>952</b>	<b>975</b>	<b>1.927</b>

Fonte: Brasil (2018). Elaboração própria.

Tabela A.4 – Dez Partidos que mais apresentaram propostas sobre IRPF, por relação com o governo

Partido	Coalizão	Oposição	Total
PMDB	99	27	126
PSDB	18	105	123
PT	65	12	77
PP	51	7	58
PDT	37	20	57
DEM	2	50	52
PSB	33	16	49
PFL		43	43
PSD	15	27	42
PR	35	5	40

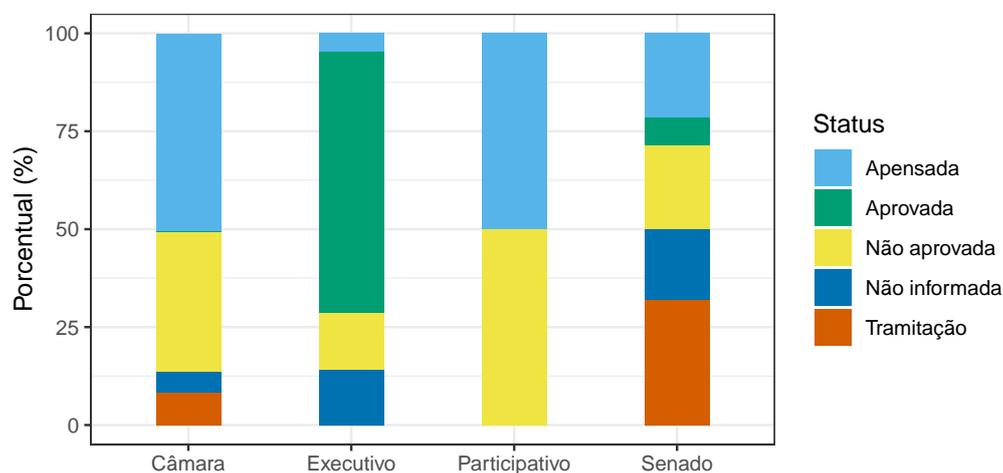
Fonte: Brasil (2018); CEBRAP (2018). Elaboração própria.

Tabela A.5 – Quinze Parlamentares que mais apresentaram propostas sobre IRPF, por partido

Parlamentar	Partido Atual	Quantidade de Proposições
Luiz Carlos Hauly	PSDB / PR	11
Carlos Nader	PL / RJ	11
Otavio Leite	PSDB / RJ	11
Carlos Manato	PSL / ES	11
Veneziano Vital Do Rêgo	PSB / PB	11
Carlos Bezerra	MDB / MT	9
Antonio Carlos Mendes Thame	PV / SP	9
Pompeo De Mattos	PDT / RS	8
Rubens Bueno	PPS / PR	7
Andreia Zito	PSD/RJ	7
Alberto Fraga	DEM / DF	7
Ricardo Berzoini	PT / SP	6
Dr. Ubiali	PSB / SP	6
Júlio Delgado	PSB / MG	6
Ronaldo Vasconcellos	PTB / MG	6

Fonte: Brasil (2018). Elaboração própria.

Figura A.4 – Distribuição Marginal do Status de Aprovação por Origem – Proposições sobre IRPF



Fonte: Brasil (2018). Elaboração própria.

Tabela A.6 – Quantidade de Proposições Aprovadas sobre IRPF, por Origem e Categoria

Categoria	Câmara	Executivo	Senado
Administração	0	1	1
Bitributação	3	0	0
Capital	1	4	0
Dedução	0	3	0
Isenção	0	1	1
Tabela	0	5	0
<b>Total Geral</b>	<b>4</b>	<b>14</b>	<b>2</b>

Fonte: Brasil (2018). Elaboração própria.

## APÊNDICE B – DADOS ORIGINAIS

Tabela B.1 – Score-Z da ideologia dos partidos brasileiros

Edição	1990	1993	1997	2001	2005	2009
Período	1988-1992	1993-1996	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2017
DEM/PFL	1,30	1,18	1,43	1,29	1,16	1,16
PCDOB	-1,56	-1,47	-1,51	-1,44	-1,13	-1,13
PDC	1,15					
PDT	-0,79	-0,64	-0,79	-0,74	-0,49	-0,52
PMDB	0,00	0,05	0,22	0,35	0,27	0,23
PP (11)	1,58	1,29	1,54	1,42	1,17	1,00
PP (39)		0,64				
PPS	-1,28	-0,89	-0,90	-0,60	-0,58	-0,21
PR	1,07	1,14	1,16	0,80	0,76	0,67
PRN	1,17	1,51				
PSB	-1,16	-1,13	-0,99	-0,98	-0,78	-0,71
PSDB	-0,41	-0,27	0,39	0,39	0,32	0,26
PSOL						-1,52
PSTU		-1,26				
PT	-1,45	-1,28	-1,36	-1,26	-0,76	-0,77
PTB	0,92	0,88	1,07	0,86	0,70	0,57
PV						-0,33

Fonte: Power e Zucco (2011). Elaboração própria.

O z-score mede a ideologia dos partidos em desvios-padrão em relação à média. Os valores à esquerda estão negativos e valores à direita, positivos. "Período" se refere ao período para o qual o score-z do partido foi considerado nesta pesquisa.

Tabela B.2 – Classificação ideológica dos partidos brasileiros

Período	1988-1992	1993-1996	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2017
DEM/PFL	CD	CD	CD	CD	CD	CD
PCdoB	E	E	E	E	E	E
PDC	CD					
PDS	CD	CD				
PDT	E	E	E	E	CD	E
PEN						CD
PHS				CD	CD	CD
PJ	CD					
PL	CD	CD	CD	CD	CD	
PMB						CD
PMDB	CD	CD	CD	CD	CD	CD
PMN	CD		CD		CD	CD
PODE						CD
PP		CD	CD	CD	CD	CD
PP						
PPB		CD	CD	CD		
PPR		CD				
PPS	E	E	E	E	E	CD
PR					CD	CD
PMR/PRB					CD	CD
PRN	CD	CD				
PRONA		CD				
PROS						CD
PRP						CD
PRTB						CD
PSB	E	E	E	E	E	E
PSC	CD		CD	CD	CD	CD
PSD	CD	CD	CD			CD
PSDB	CD	CD	CD	CD	CD	CD
PSL			CD	CD		CD
PSOL	E	E	E	E	E	E
PST	CD		CD	CD		
PSTU	E	E	E	E	E	E
PT	E	E	E	E	E	E
PTB	CD	CD	CD	CD	CD	CD
PTC						CD
PTdoB	CD					CD
PTN						CD
PTR	CD					
PV	CD	CD		CD	CD	CD
REDE						CD
SD						CD

Fonte: Power e Zucco (2011). Elaboração própria)

"CD" se refere a partidos de centro ou direita e "E" se refere à esquerda.

Tabela B.3 – Partidos pertencentes à coalizão de governo

Coalizão	Início	Partidos da coalizão
Sarney 2	06-out-88	PMDB - PFL
Collor 1	15-mar-90	PRN - PFL
Collor 2	13-out-90	PRN - PFL - PDS
Collor 3	01-fev-91	PRN - PFL - PDS
Collor 4	15-abr-92	PRN - PFL - PDS - PTB - PL
Itamar 1	01-out-92	PFL - PTB - PMDB - PSDB - PSB
Itamar 2	31-ago-93	PFL - PTB - PMDB - PSDB - PP
Itamar 3	25-jan-94	PFL - PMDB - PSDB - PP
FHC I 1	01-jan-95	PSDB - PFL - PMDB - PTB
FHC I 2	26-abr-96	PSDB - PFL - PMDB - PTB - PPB
FHC II 1	01-jan-99	PSDB - PFL - PMDB - PPB
FHC II 2	06-mar-02	PSDB - PMDB - PPB
Lula I 1	01-jan-03	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PDT - PPS - PV
Lula I 2	23-jan-04	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PPS - PV - PMDB
Lula I 3	01-fev-05	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PV - PMDB
Lula I 4	20-mai-05	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB
Lula I 5	23-jul-05	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP
Lula II 1	01-jan-07	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PRB
Lula II 2	02-abr-07	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PDT - PRB
Lula II 3	28-set-09	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PP - PDT - PRB
Dilma I 1	01-jan-11	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP
Dilma I 2	02-mar-12	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP - PRB
Dilma I 3	03-out-13	PT - PR - PCdoB - PMDB - PDT - PP - PRB
Dilma II 1	01-jan-15	PT - PMDB - PCdoB - PDT - PR - PRB - PP - PROS - PSD - PTB
Dilma II 2	19-mar-15	PT - PMDB - PCdoB - PDT - PR - PRB - PP - PSD - PTB
Dilma II 3	17-mar-16	PT - PMDB - PDT - PCdoB - PR - PP - PSD - PTB
Dilma II 4	31-mar-16	PT - PCdoB - PDT - PR - PP - PSD - PTB
Dilma II 5	13-abr-16	PT - PCdoB - PDT - PR - PSD - PTB
Temer I	12-mai-16	PMDB - PSDB - PR - PRB - PSD - PTB - DEM - PPS - PP
Temer II 1	31-ago-16	PMDB - PSDB - PR - PRB - PSD - PTB - DEM - PPS - PP
Temer II 2	18-mai-17	PMDB - DEM - PSDB - PR - PRB - PSD - PTB - PP

Fonte: CEBRAP (2018). Elaboração própria.

Os dados do governo Temer foram atualizados até julho de 2018. No nome da coalizão, indica-se o nome do presidente; o número do mandato (em numeração romana), se houver mais de um; e o número de cada coalizão no mandato (em algarismos indo-arábicos). Por exemplo, Dilma II 5, se refere à quinta coalizão do segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff.

Tabela B.4 – Número de parlamentares por partido (1987-2015)

Partido	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015
DEM							48	26
PAN						1		
PCB	3	3						
PCdoB	4	5	10	7	12	14	17	11
PDC	6	24						
PDS	38	48						
PDT	26	51	40	28	25	27	30	25
PEN								2
PFL	132	100	108	124	103	82		1
PHS						2	2	5
PL	7	16	14	12	29	25		
PMDB	305	130	129	111	94	110	97	83
PMN		2	4	2	1	3	5	3
PP			41			42	49	43
PPB				64	49			
PPR			58					
PPS			3	4	17	22	13	11
PR						4	45	38
PRB						2	9	20
PRN		46	1					
PRONA				1	6	2		
PROS								11
PRP			1				2	3
PRS		4						
PRTB						1	2	1
PSB	2	13	16	21	25	30	37	40
PSC	1	5	3	1	2	8	18	14
PSD		1	3	2	4			39
PSDB		48	72	115	81	77	63	65
PSDC					1			2
PSL				1	1		1	1
PSOL						4	5	6
PST		2		1	3			
PT	16	36	54	66	105	94	102	81
PTB	18	46	36	32	31	26	28	29
PTC						3	1	2
PTdoB						1	4	1
PTN								4
PTR		2						
PV			1	1	5	13	14	8
SD								15
Sem Partido		2						
Total	558	584	594	593	594	593	592	590

Fonte: CEBRAP (2018). Elaboração própria.

O número reportado corresponde ao número de parlamentares, deputados e senadores, que o partido tinha no dia 1 de fevereiro do primeiro ano de cada legislatura, que é a data de posse dos parlamentares.

## APÊNDICE C – TÓPICOS DAS PROPOSIÇÕES DE ACORDO COM A CLASSIFICAÇÃO LDA

**Tópico 1 – Regimes especiais.** Proposições de criação de formas especiais de tributação de pessoa jurídica ou de determinadas atividades econômicas, tais como cooperativas, atividades rurais e comércio de alimentos. Um exemplo é o PLei 1999/2003, que propunha a criação de pessoas jurídicas rurais, as quais seriam tributadas à alíquota única de imposto de renda de 15% e isentas de PIS, PASEP e COFINS.

**Tópicos 2, 23, 25 – Projetos públicos.** Proposições com o objetivo de criar tratamento tributário especial a projetos de investimento em desenvolvimento regional, cultura, ecologia e pesquisa, entre outros. Pode-se citar como exemplo o PLei 7501/2006, que buscava instituir o Fundo Nacional de Assistência ao Estudante de Nível Superior.

**Tópico 3 – Folha de pagamento.** Proposições que buscam desonerar a folha de pagamento de empresas que contratam trabalhadores em condições específicas, tais quais rendimentos inferiores a dois salários mínimos, portadores de deficiências e idade entre 16 e 21 anos ou maior que 45 anos. Contém também proposições sobre benefícios ao trabalhador, como, por exemplo, vale-alimentação.

**Tópico 4 – Regulação trabalhista.** Contém proposições sobre direitos trabalhistas e sobre a regulação de classes profissionais específicas, como a administração pública, os conselhos de classes, os representantes comerciais e os corretores de imóveis.

**Tópico 5 – Questões Penais e Eleitorais.** Trata de regulações de questões de legislação eleitoral ou penal que condicionam doações eleitorais, acesso a juizado especial, condenação a compensações ou pagamento de horários a percentuais dos valores expressos na DIRPF.

**Tópicos 6 e 7 – Rendimentos de Capital (IRPF).** Proposições que criam tratamento favorável aos rendimentos provenientes de aluguéis, aplicações financeiras, alienação de bens imóveis e outros rendimentos de capital.

**Tópico 8 – Adoção e Deficientes.** Grupo de proposições que buscam criar subsídios para a adoção de crianças e adolescentes e para a doação de pessoa jurídica a fundos de amparo a pessoas com deficiência ou a crianças.

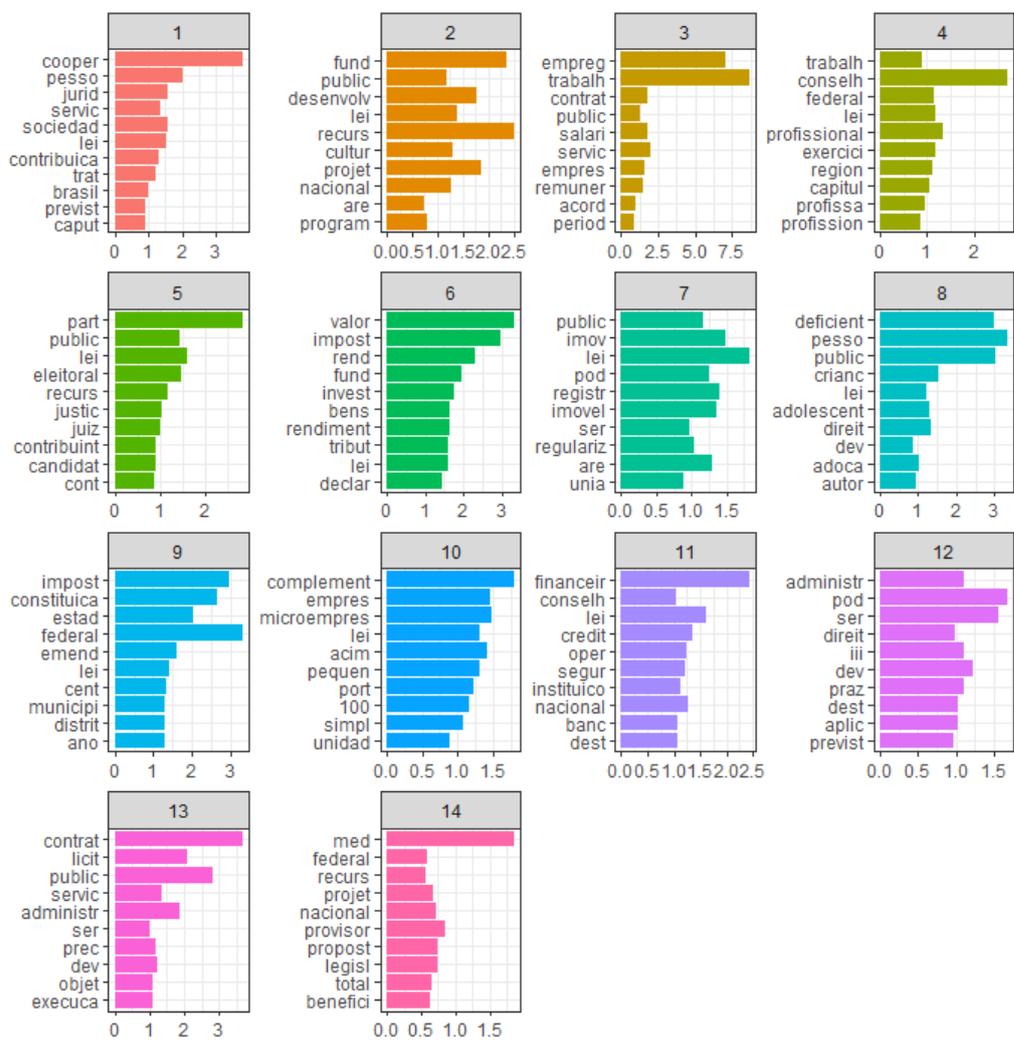
**Tópico 9 – Questões Federativas.** Proposições de alterações na repartição de receitas entre os entes federativos, por meio tanto da redistribuição dos proventos de tributos existentes, quanto da criação de fundos novos, como, por exemplo, o Fundo Nacional da Educação Infantil. As proposições que alteram as transferências federativas contêm a expressão Imposto de Renda porque esse é um dos impostos cujas receitas a União reparte com os outros entes <sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup>Atualmente, o art. 159, inciso I, da Constituição Federal de 1988, de acordo com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014, estabelece que da arrecadação com o imposto de renda a União repartirá 21,5% com o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; 24,5% com o Fundo de Participação dos Municípios; e 3% com programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

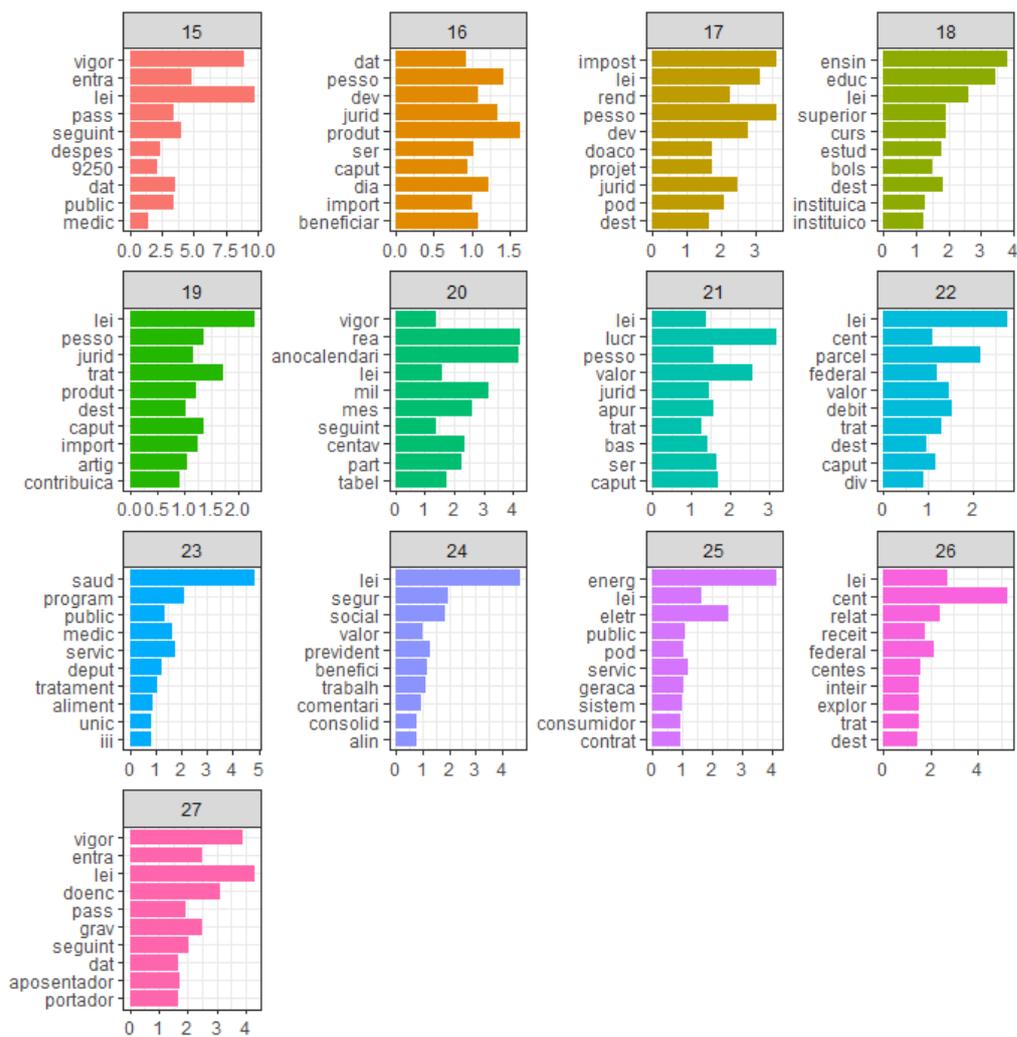
- Tópico 10 – Regimes especiais de microempresas.** Proposta de criação ou mudanças de regimes especiais tributários para trabalhadores autônomos, microempresas e empresas de pequeno porte, tais como o Simples Nacional.
- Tópico 11 – Sistema Financeiro Nacional.** Proposições de regulamentação do sistema financeiro nacional, do sigilo bancário e da tributação de bancos e de cooperativas de créditos.
- Tópico 12 – Questões Administrativas do Imposto de Renda.** Trata de regulação dos prazos segundo os quais os rendimentos são considerados na base tributária de um período ou de outro e de multas e penalidades por descumprimento de prazo de entrega da DIRPF.
- Tópico 13 – Contratações Públicas.** Proposições sobre contratações, licitações e locações da administração pública direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas, das sociedades de economia mista e das demais entidades controladas pelo setor público.
- Tópicos 14 e 15 – Deduções (IRPF).** Proposições que aumentam os limites ou criam categorias de deduções do IRPF, por conta de, por exemplo, despesas médicas ou número de dependentes.
- Tópico 16 – Incentivo à Indústria.** Proposições de desoneração tributária de pessoas jurídicas, com fim de fomento a indústrias específicas.
- Tópicos 17 e 26 – Deduções de Pessoa Jurídica.** Proposições sobre deduções tributárias destinadas a pessoas jurídicas por finalidades específicas, tais quais a contribuição a entidades sem fins lucrativos e a doação de recursos ao Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES).
- Tópico 18 – Deduções de Despesas com Educação (IRPF).** Proposições com o objetivo de aumentar as deduções do IRPF por despesas com educação formal.
- Tópicos 19, 21 e 22 – Tributação de Pessoa Jurídica.** Proposições com o objetivo de alterar diversos tributos recolhidos da pessoa jurídica, tais quais IRPJ, IPI, CSLL, PIS e COFINS. Contém propostas de subsídios à aquisição industrial de produtos específicos, tais quais bens de capital e defensivos agrícolas.
- Tópico 20 – Tabela Progressiva (IRPF).** Proposições de atualização das tabelas progressivas anual ou mensal do IRPF. Alguns documentos propunham a correção automática da tabela por índices de inflação, como o PLei 4622/2001, que visava a vincular as tabelas progressivas ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor, do IBGE.
- Tópico 24 – Pensões e auxílios.** Proposições sobre a criação de pensões para categorias específicas, tais quais esportistas, portadores de microcefalia e dependentes de taxistas falecidos em atividade laboral.
- Tópico 27 – Isenções (IRPF).** Proposições sobre a concessão de isenções do IRPF para rendimentos de aposentadoria ou reforma decorrentes do porte de doenças raras ou incapacitantes.

Figura C.1 – Palavras mais associadas aos Tópicos. Parte 1: Tópicos 1 a 14



Fonte: Brasil (2018). Elaboração própria.

Figura C.2 – Palavras mais associadas aos Tópicos. Parte 2: Tópicos 15 a 27



Fonte: Brasil (2018). Elaboração própria.