

Incentivos Eleitorais e Expansão de Políticas Redistributivas: política tributária e regressividade¹

Eduardo Alves Lazzari

Resumo: A pergunta deste trabalho é: incentivos eleitorais são suficientes para expandir políticas redistributivas? Destoando de como a literatura apontou para como esses incentivos foram cruciais à expansão de políticas de transferência de renda, saúde e educação, analisa-se a política tributária brasileira desde 1988 e afirma-se que não. Empiricamente isto é demonstrado por meio da construção de um banco de dados de proposições legislativas, tendo como pressuposto de que esta produção reflete estratégias de reivindicação de crédito. Com o banco, empregou-se um algoritmo supervisionado que classifica proposições em termos de progressividade. Após o emprego desta metodologia, demonstra-se como uma minoria das proposições legislativas mapeadas efetivamente reduziria a regressividade do sistema. O grupo que mais se engaja nessa agenda é a esquerda oposicionista. Embora este grupo o faça de maneira mais frequente em termos relativos, apenas 10% de suas proposições foram classificadas como progressivas, indicando quão inconsistentes são os incentivos eleitorais numa política redistributiva tão importante como a tributária. Posteriormente, corroboramos este achado por meio da análise de uma tímida e frustrada proposta de emenda constitucional progressiva. Nela, um governo de esquerda retira unilateralmente uma mudança incrementalmente progressiva, enquanto centro e direita vetam sistematicamente demais dispositivos marginais. Nossa contribuição é salientar como incentivos eleitorais interagem com as disputas contidas em cada política redistributiva, minando a eficácia dos primeiros na redução de desigualdades. Exige-se, portanto, compreender porque existe esta divergência na trajetória e nos incentivos contidos nos gastos e nos tributos, enquanto instrumentos que levam à mitigação de desigualdades.

Palavras-chave: Política Tributária; Desigualdade; Incentivos Eleitorais; Produção Legislativa; América Latina.

¹ Trabalho preparado para apresentação no XI Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 20 a 24 de setembro de 2021.

Introdução

Ainda que continue sendo uma das regiões mais desiguais do mundo, entre as décadas de 1990 e 2010, a América Latina observou a ampliação de seu repertório de políticas capazes de diminuir desigualdades. Seja no México, no Chile, na Argentina ou no Brasil, transferências condicionais de renda e pensões não-contributivas se multiplicaram ou foram ampliadas.

Tal expansão foi compreendida como resultado de incentivos eleitorais, apresentados a partidos políticos, preocupados em atender os interesses de grupos socioeconomicamente vulneráveis. Interessados em vencer eleições, partidos de todos matizes ideológicos convergem para as preferências de eleitores que acumulam desvantagens, os *outsiders*. No entanto, ainda que seja um evidente instrumento para reduzir desigualdades, a tributação se manteve regressiva. Por isso, questiona-se: incentivos eleitorais são suficientes para compreender a expansão de políticas redistributivas?

Nossa resposta é que não. Os incentivos eleitorais para a expansão da dimensão redistributiva da política tributária são ineficazes, fazendo com que seu desenho e implementação sejam influenciados, alternativamente, pela formação de coalizões. O objetivo é demonstrar, portanto, como estes incentivos eleitorais são ineficazes e insuficientes para expansão de certas políticas redistributivas, notadamente a tributária.

Como a produção legislativa é uma ferramenta, à disposição de partidos, para sinalizar ao eleitorado e posteriormente reivindicar crédito por alguma ação governamental desejada por ele, sua análise se torna uma maneira de avaliar o impacto destes incentivos na política tributária. Assim, executa-se um algoritmo supervisionado que ilustra como o comportamento parlamentar nesta política, no Brasil entre 1989 e 2020, não visa reformar a regressividade de seu sistema.

Destoando completamente do comportamento padrão parlamentar nos gastos, o agrupamento que mais recorre à progressividade da política tributária, a esquerda oposicionista o faz em apenas 10% dos casos. Ademais, quando partidos desta ideologia passam a integrar o governo, estes se comportam de maneira indistinta em relação a partidos de centro e direita, apresentando em torno de 5% de proposições progressivas. Assim, a estabilização, num patamar tão baixo, ilustra como incentivos eleitorais não estão presentes na política tributária, em sua dimensão redistributiva.

Este achado é corroborado pelo estudo de caso de uma tímida tentativa frustrada de reforma progressiva, a PEC 41/2003, apresentada pelo PT. Sem introduzir mudança efetiva

alguma, apenas propondo mudanças regulatórias, mostra-se, com auxílio dos programas de governo do mesmo partido entre 1989 e 2002, que o PT arrefece seu ímpeto redistributivo quando no governo, tratando-se da política tributária. Em seguida, centro e direita vetam dispositivos progressivos restantes, diferenciando-se de seu comportamento nos gastos redistributivos.

A seção seguinte explora como incentivos eleitorais se mostram cruciais para compreender a expansão de políticas redistributivas, além de apontar para como a produção legislativa é uma ferramenta que permite realizar inferências acerca destes incentivos. Posteriormente, apresentamos a metodologia empregada, detalhando o algoritmo usado para analisar proposições legislativas e o estudo de caso proposto. Enfim, os resultados são apresentados, mostrando a validade do algoritmo, a baixa eficácia de incentivos eleitorais e o comportamento de atores políticos na PEC 41/2003.

Incentivos Eleitorais e Expansão de Políticas Redistributivas

O papel de incentivos eleitorais na expansão de políticas redistributivas é o foco central deste trabalho. O mesmo decorre de sua relevância analítica, ao se considerar como, em contextos específicos, estes incentivos foram fundamentais para a implementação de políticas que reduziram desigualdades na América Latina nos últimos trinta anos.

Refere-se a “contextos específicos”, pois os trabalhos que apontaram para a disputa eleitoral como crucial para expansão dessas políticas (ARRETCHE, 2018; GARAY, 2016), debruçaram-se sobre a incompatibilidade da teoria do eleitor mediano e da teoria do governo partidário para analisar este processo (HUBER; STEPHENS, 2012; MELTZER; RICHARD, 1981).

Como a primeira afirma que à medida que um regime se democratiza, políticas redistributivas são paulatina e certamente instituídas, afirma-se que todas as democracias, a despeito da composição do eleitorado, gerariam maior redistribuição. Entretanto, o cenário é incompatível com a evolução da política tributária, por exemplo, e a democratização da região nos anos 1980 e 1990 (CEPAL, 2017).

A segunda teoria, por sua vez, aponta para como a importância de partidos de esquerda em arenas decisórias contribui para a implementação de políticas redistributivas. No entanto, a teoria do governo partidário também seria incompatível com a realidade latino-americana, dados exemplos de políticas redistributivas sendo instituídas sob partidos de direita e em contextos em que a esquerda era francamente minoritária, sendo a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 no Brasil eloquente exemplo disso (GOMES, 2006).

A centralidade de incentivos eleitorais se dá pela composição do eleitorado na América Latina. A maior parte de seu eleitorado não dispõe de vínculos empregatícios estáveis, tampouco tem acesso à uma rede de proteção sólida. Este grupo, notadamente mais vulnerável, chama-se de *outsiders*, enquanto àqueles que dispõem de um maior grau de proteção contra choques econômicos, dá-se o nome de *insiders*.

Como o primeiro grupo acumula desvantagens, como a ausência de fontes estáveis de renda ou acesso a políticas que melhorem sua situação socioeconômica – perpetuando no médio e longo prazo sua vulnerabilidade – *outsiders* recompensam eleitoralmente partidos capazes de reivindicar crédito por transferências de renda ou pensões não-contributivas, as quais contribuem para a redução de desigualdades e diminuição da pobreza. Como a maior parte do eleitorado da região é composta por este grupo, cria-se um ponto de convergência para a disputa eleitoral entre partidos de todo o espectro ideológico. Interessados em vencer eleições, partidos de esquerda, centro ou direita buscam atender aos interesses de *outsiders*.

O contexto é diferente do europeu, cuja maior parte de seu eleitorado dispôs de vínculos empregatícios relativamente estáveis ao longo do século XX, além de uma sólida rede de proteção social em momentos de crise. A maior importância de *insiders* – em vez de *outsiders* como na América Latina – cria outro ponto de convergência para disputas eleitorais, um ponto que não foca nos mais vulneráveis (RUEDA, 2005).

Foram estes incentivos eleitorais, em torno de um eleitorado em disputa, que explicam o aparecimento do programa de transferência condicional de renda *Jefes de Hogar* na Argentina, o programa PROGRESA no México, as pensões não-contributivas PASIS e *Pensión Solidaria* no Chile, além do Programa Bolsa Família (PBF) e Benefício de Prestação Continuada (BPC) no Brasil (ARRETCHE, 2018; GARAY, 2016).

Contudo, embora estas políticas tenham sido implementadas e ampliadas por toda a região, a América Latina não modificou seus sistemas tributários. Ainda que estes sistemas possam ser usados para redistribuir renda (PIKETTY, 2014), fazendo parte, por definição, do rol de políticas redistributivas, a sistemática de coleta de tributos na América Latina se manteve regressiva.

Algumas mudanças pontuais foram registradas (FAIRFIELD; GARAY, 2017; FLORES-MACÍAS, 2014; RIUS, 2015). Porém, a política tributária regressiva se manteve como um traço distintivo da região. Se na América Latina, após a incidência do imposto de renda, a desigualdade de renda cai em média dois pontos percentuais, na Europa, a queda média é de 32 pontos percentuais (GOÑI; LÓPEZ; SERVÉN, 2011). Incentivos eleitorais seriam, então, insuficientes para compreender a expansão de políticas redistributivas?

Existe uma evidente dificuldade de se investigar incentivos. Por isso, a apresentação de proposições legislativas se torna uma maneira de investigar seus efeitos. Essa atividade refletiria a preocupação de parlamentares em estabelecer uma conexão com o eleitorado, maximizando as chances de consecução de seu principal objetivo: a reeleição.

A apresentação de proposições legislativas, como projetos de lei, serve de sinalização eleitoral para que os parlamentares reiviniquem crédito por políticas que, teoricamente, seriam recompensadas pelo eleitorado. Em função das diferentes trajetórias de gastos e tributos redistributivos, é possível cogitar que proposições legislativas que visem aumentar a progressividade do sistema tributário são raras, pois não existem incentivos eleitorais para a mobilização desta política, sob uma perspectiva redistributiva.

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

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

A reivindicação de crédito ocorre quando o parlamentar age para criar a crença de que é responsável por determinado resultado de ação governamental. O pressuposto desta atuação é de que caso o mesmo seja visto pelo eleitorado como responsável por algo de valor, as chances de preservação do seu posto aumentam. Como Mayhew (2008) destaca, a atuação parlamentar se dá na concessão de benefícios particularistas na seara tributária. Afinal, como estes delimitam muito claramente os ganhadores desses benefícios, facilita-se a reivindicação de crédito por parte do parlamentar.

Como novos benefícios requerem novas legislações, a apresentação de proposições legislativas permite, portanto, investigar que tipo de alteração é visada por parlamentares, como parte de sua estratégia de reivindicação de crédito. O objetivo aqui é analisar o que a

maioria das proposições legislativas relativas à política tributária almejava fazer, no Brasil, entre 1988 e 2020.

Se, de fato, incentivos eleitorais não forem suficientes para a expansão de um tipo de política redistributiva, a tributária, encontra-se um padrão distinto daquele observado na política do salário-mínimo, por exemplo. O trabalho de Flores (2017) mostra como, entre 1995 e 2016, dentre todos os projetos de lei apresentados por parlamentares que objetivavam alterar o salário-mínimo, apenas um quinto deles não previa reajustes mais generosos do que aqueles apresentados pelo Executivo.

Isto é, nesse período, o Executivo apresentava uma proposição que reajustava o salário-mínimo e, posteriormente, dentre todas as propostas do Legislativo de modificação deste salário, 80% visavam aumentar o reajuste originalmente proposto, independentemente da orientação ideológica do partido. Pode-se compreender esse comportamento justamente como uma estratégia de reivindicação de crédito. Devida à extensão de beneficiários no mercado formal de trabalho ou do BPC, cujo valor é indexado ao salário-mínimo, sobretudo parlamentares da oposição poderiam argumentar que buscaram aumentar o valor base do salário, algo que seria recompensado eleitoralmente.

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

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

No Brasil, existem estudos que focaram na produção legislativa em geral. No caso, a agenda social era a mais explorada por parlamentares na apresentação de proposições (NETO; SANTOS, 2003), ilustrando como as proposições nessa área não introduziam

grandes alterações, mas também não se restringiam a áreas geográficas restritas, o que caracterizaria um comportamento parlamentar distante de benefícios particularistas. Entretanto, importa destacar como Mancuso e Moreira (2013) investigaram, especificamente, a produção legislativa que produziu modificações em três contribuições sociais brasileiras, o PIS, a Cofins e a CSLL.

Os autores ilustram como dentre todas as modificações efetivamente introduzidas nesses tributos entre 1989 e 2009, a grande maioria criava benefícios particularistas, em função de seus benefícios concentrados, os quais incentivam a mobilização política daqueles que seriam beneficiados, ao mesmo tempo em que seus custos eram difusos, dificultando a oposição a medidas do tipo. Com efeito, o quadro reforça o que foi argumentado no caso americano por Mayhew (2008).

Por isso, todas as modificações registradas nestes três tributos puderam ser divididas entre aquelas que concediam benefícios a empresas de segmentos específicos. Ainda que este não fosse o foco dos autores, nenhuma alteração efetivamente modificava algum aspecto redistributivo destes tributos, conferindo maior progressividade ao sistema como um todo.

Este trabalho avança nessa análise de três formas. Em primeiro lugar, engloba todos os tributos federais, não só PIS, Cofins e CSLL. Em segundo lugar, abrange um período de tempo maior, entre 1989 e 2020. Em terceiro lugar e de maneira mais relevante, analisa os efeitos redistributivos efetivamente pretendidos pelas mudanças propostas. Com isso, tem-se uma visão sistemática acerca de como o sistema tributário brasileiro foi visado por parlamentares, investigando se houve esforços para reverter sua regressividade, em alusão aos incentivos eleitorais contidos na política tributária.

Tomando, então, estas proposições legislativas como uma forma de analisar a estratégia de parlamentares na busca pela reeleição, demonstraremos que proposições progressivas eram escassas. Ademais, os atores que mais frequentemente as propunham – a esquerda oposicionista – apresentam condições políticas desfavoráveis para o encaminhamento de suas propostas. Com isso, demonstra-se como incentivos eleitorais se mostram inócuos para reformar o efeito redistributivo de sistemas tributários, não sendo suficientes para compreender a expansão de políticas redistributivas. O estudo de caso proposto, o da PEC 41/2003, subsidia estes achados, ao destrinchar como esta tentativa de conferir maior progressividade ao sistema foi tímida, unilateralmente enfraquecida pelo proponente de esquerda no governo e, sistematicamente vetada por partidos de centro e de direita, destoando do comportamento parlamentar típico nos gastos.

Metodologia

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

Neste ponto, essa pesquisa se beneficiou do repositório de proposições legislativas do site da Câmara dos Deputados. Especificamente, buscamos por Propostas de Emendas à Constituição (PECs), projetos de lei complementar (PLPs), Medidas Provisórias (MPs) e projetos de leis (PLs) que tivessem em suas ementas, indexação ou inteiro teor o nome de um dos tributos de responsabilidade da União, em sua sigla ou por extenso.

Por exemplo, buscou-se todos os tipos de proposição citados acima que tivessem, em sua ementa, a expressão “IRPF” ou “Imposto de Renda sobre Pessoa Física”. O mesmo procedimento se repetiu para todos os tributos de responsabilidade do governo federal. Como uma mesma proposição poderia modificar mais de um tributo federal, eliminou-se duplicidades, isto é, proposições que aparecessem mais de uma vez no banco construído.

Posteriormente, obteve-se o conteúdo propriamente dito de todas as proposições, ou seja, seus artigos, parágrafos, alíneas e justificativa. Tal etapa era fundamental para que posteriormente analisássemos, de maneira pormenorizada, o que as proposições propunham de fato. É digno de nota que a Câmara dos Deputados armazena todas as proposições em documentos próprios a partir de 2002. Antes deste ano, a maior parte dos links das proposições encaminha o usuário para a edição do Diário da Câmara dos Deputados, na qual a proposição legislativa foi publicada, o que inviabiliza a captura do documento em si da proposta. O problema foi contornado por meio da inserção da ementa da proposição. Tendo em mente que incorporaram-se à análise todas as proposições apresentadas entre 01/01/1989 e 31/12/2020, dentre todas as 4.902 proposições legislativas do banco, 778 (15,8%) se enquadravam nessa situação.

Portanto, usou-se de um mecanismo automatizado para se criar uma base de dados inédita, que compila todas as proposições legislativas referentes à política tributária, entre 1988 e 2020. Cada observação de nosso banco é uma proposição legislativa – PEC, PLP, MP ou PL – que modifica algum tributo federal, quando não mais de um, agregando o corpo da lei (artigos, parágrafos e alíneas), sua justificativa, bem como nome do proponente, seu partido político e estado de origem. Foram essas informações que, quando cruzadas com outros bancos, permitiu posicionar os representantes num eixo ideológico, além de

determinar a relação que o mesmo estabelecia com o governo, sendo da base aliada ou da oposição.

Apenas a partir do momento que o banco estava pronto, passou-se à manipulação do conjunto de documentos, o *corpus*, seguindo as recomendações da literatura (IZUMI; MOREIRA, 2018). Essa edição se faz necessária por várias razões. Entre elas, destaca-se: a eliminação de palavras recorrentes na língua portuguesa, pois caso estas não sejam eliminadas, qualquer algoritmo empregado pode ter dificuldades em diferenciar os temas a que se referem os documentos. Além disso, também se realizou a *stemização* das palavras, isto é, a obtenção da raiz de cada um dos termos utilizados.

Considerem-se os termos “individual”, “individualista” e “individualismo”. Sem a *stemização*, os três termos seriam analisados separadamente, embora os mesmos remetam a significados parecidos. Com a *stemização*, todos eles são reduzidos a seus radicais “individ”, reduzindo o volume de informações que o algoritmo tem que processar, aumentando sua precisão.

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

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

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

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

A segunda estratégia se voltou à identificação das razões pelas quais um projeto pode ser considerado progressivo. Assim, considerando aqueles elementos que caracterizam a regressividade de sistemas tributários latino-americanos (CEPAL, 2017), um projeto seria identificado como progressivo se:

1. Aumentasse a carga tributária sobre a renda:
 - a. Como se aumentasse a alíquota do IRPF, por exemplo;
 - b. Se aumentasse a base tributável de tributos incidentes sobre a renda;
 - c. Se eliminasse deduções ou isenções;
 - d. Se focalizasse a cobrança do IRPF no topo da distribuição de renda OU;
2. Aumentasse a cobrança sobre o patrimônio:
 - a. Expandindo esta base;
 - b. Aumentando alíquotas de tributos do tipo;
 - c. Regulando o IGF OU;
3. Aderisse ao princípio da seletividade na cobrança de tributos indiretos:
 - a. Como a desoneração dos itens da cesta básica;
 - b. Com o aumento da incidência sobre bens de externalidades negativas.

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

muitos desses tributos são incidentes sobre bebidas alcóolicas, cigarros e bebidas açucaradas, aderindo ao princípio da seletividade.

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

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

Com a definição dos critérios de análise manual, passou-se à escolha do algoritmo supervisionado a ser empregado. Dentre as opções, optou-se por apresentar os resultados do modelo *Wordscores* (LAVER; BENOIT; GARRY, 2003). Com o banco de treinamento informando o algoritmo, o mesmo identifica termos que são frequentes em proposições progressivas. Com isso, ele atribui uma pontuação a essas palavras. Da maneira com que a codificação foi construída, maior a pontuação média atribuída a cada documento (média esta obtida a partir da pontuação de todas as palavras contidas no documento), maiores são as chances de que a proposição seja progressiva².

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

² Optou-se por apresentar os resultados do *Wordscore* pelos resultados satisfatórios de validação que o mesmo apresentou, como se verá mais abaixo. Entretanto, também executamos outras estimativas com outros modelos, a saber, o Naive-Bayes, o SVM e o *Class Affinity Model*, os quais podem ser compartilhados se solicitados ao autor (MARON; KUNHS, 1960; PERRY; BENOIT, 2017; SINDHWANI; KEERTHI, 2006).

da coalizão governista aqueles partidos que dispunham de filiados seus em algum dos ministérios do Executivo.

Por fim, a ideologia dos partidos foi operacionalizada a partir de diversas fontes. Afinal, a quantidade elevada de partidos políticos que existiram e existem no Brasil desde 1989 faz com que nem um único estudo, até onde pudemos identificar, tenha classificado todos os partidos políticos que existiram ao longo do período.

A maior parte da classificação ideológica de partidos políticos se dá por Power e Zucco (2009), a partir do *Brazilian Legislative Survey* que os mesmos aplicam junto a parlamentares brasileiros desde 1990. Caso algum partido político não aparecesse nas estimações dos autores, recorria-se à classificação de Coppedge (1997), quem entrevistou especialistas para posicionar as legendas brasileiras no espectro ideológico. Por fim, caso existissem partidos que não constassem em nenhuma dessas bases, sua classificação ideológica era obtida junto a Tarouco e Madeira (2013) ou Codato, Berlatto e Bolognesi (2018). Assim, foi possível classificar ideologicamente todos os partidos políticos que tiveram parlamentares apresentando propostas de modificação da política tributária.

Após a apresentação dos resultados encontrados no emprego do algoritmo supervisionado, se seguirá a um estudo de caso, a PEC 41/2003, que representou uma tímida tentativa de introduzir maior progressividade ao sistema tributário. Sua exposição se justifica por subsidiar os achados da análise das proposições legislativas desde 1988.

Assim, esse estudo de caso analisou toda a tramitação da referida PEC, investigando-se os discursos proferidos e as negociações envolvidas. Também nos utilizamos de regressões logísticas para análise de votações nominais de interesse para este trabalho, as quais permitem avaliar a importância da clivagem ideológica e da relação com o governo para o comportamento parlamentar. Finalmente, como documentos auxiliares, recorre-se aos programas de governo petistas para todas as campanhas presidenciais entre 1989 e 2002, conforme disponibilizados pelo Manifesto Project, plataforma que sistematiza programas de governo e manifestos políticos de partidos de democracias por todo o mundo. Tal uso se faz necessário, pois a PEC 41/2003 foi apresentada pelo governo petista em 2003, tornando-se crucial avaliar o comportamento do partido quando na oposição e na situação, fazendo referência aos achados do algoritmo.

Ao final, algo que será subsidiado pelo estudo de caso proposto, não só os incentivos eleitorais se mostram insuficientes para expansão de políticas redistributivas, como o ímpeto progressivo na tributação entre partidos de esquerda é arrefecido no governo, enquanto centro e direita vetam, sistematicamente, medidas progressivas.

Resultados

A apresentação dos resultados seguirá a seguinte lógica. Primeiramente, como é necessário avaliar a qualidade do algoritmo supervisionado, expomos sua validação por meio do cruzamento de proposições classificadas tanto pelo algoritmo, quanto pelo pesquisador. Em seguida, apresenta-se a análise propriamente dita das proposições legislativas, em termos de progressividade. Enfim, introduz-se o estudo de caso da PEC 41/2003.

Validação do Algoritmo

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

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

Por sua vez, a precisão, calculada por $\frac{VP}{VP+FP}$, permite avaliar quão satisfatório foi o modelo na identificação de proposições progressivas, isto é, quantas das proposições tidas como progressivas as eram efetivamente. Alternativamente, a sensibilidade estima qual foi a quantidade relativa de proposições progressivas que o algoritmo conseguiu identificar, sendo obtida por meio da seguinte equação $\frac{VP}{VP+FN}$. Por fim, o escore F1, $2 * \frac{Precisão * Sensibilidade}{Precisão + Sensibilidade}$, é uma média harmônica entre os índices de precisão e sensibilidade.

A cada rodada de validação que retornava resultados insatisfatórios no modelo, as proposições analisadas manualmente para validação eram também utilizadas para informar novas estimativas do algoritmo. De modo que a triangulação entre análise manual, execução

de algoritmo supervisionado e validação foi repetida até a obtenção de resultados satisfatórios na última rodada de validação.

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

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

Após oito rodadas de validação, onde cada uma era feita a partir de uma amostra aleatória de 250 novas proposições que seriam classificadas manualmente, finalmente se chegou a um patamar que confere credibilidade à predição do algoritmo.

Tabela 1 - Tabela de Confusão de Validação e Medidas de Avaliação

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

Fonte: elaboração do autor.

Como se vê na Tabela 1, o modelo teve 96,32% de acurácia, isto é, só 4% das proposições previstas pelo modelo são falsos positivos ou falsos negativos. Assim sendo, à luz do índice de precisão, 70% das proposições tidas como progressivas o são de fato e 65% das proposições efetivamente progressivas, de acordo com a classificação manual, foram

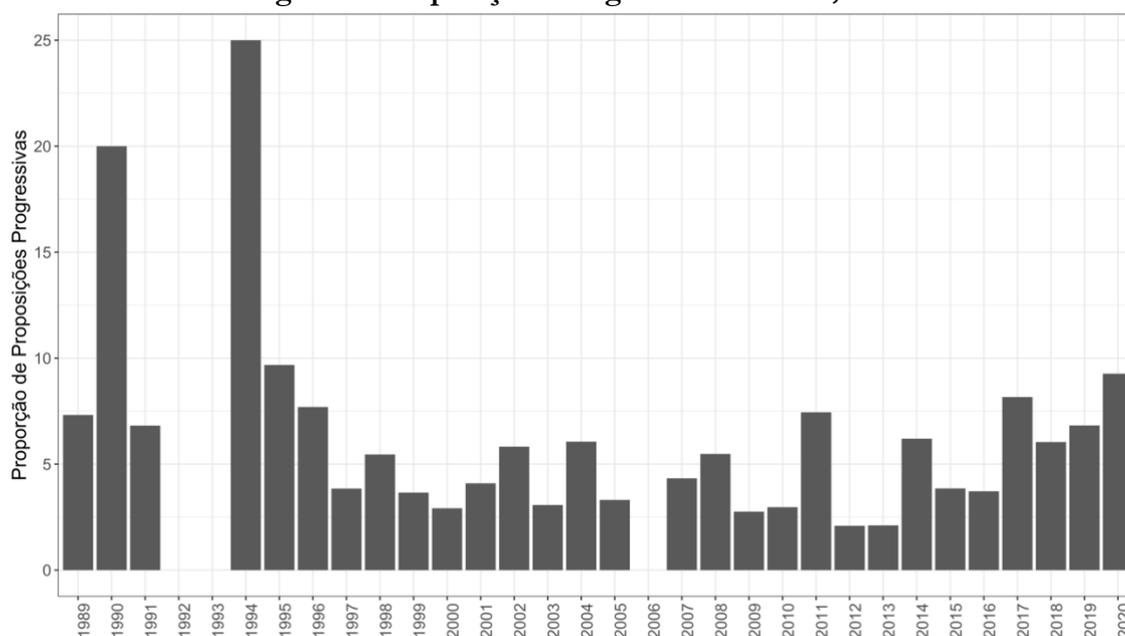
identificadas pelo modelo, vide índice de sensibilidade. Isso dá respaldo para que inferências sejam feitas quanto à totalidade de proposições progressivas em nosso banco, tarefa a que nos encarregamos a partir de agora.

Expansão da Tributação como Política Redistributiva: parques incentivos eleitorais

Por meio da criação do banco de dados de treinamento, já foi possível observar quão raras são as proposições progressivas. Expandindo a análise para todas aquelas contidas no banco de dados construído, por meio dos critérios detalhados acima, observa-se que apenas 247 (5,1%) proposições, dentre 4.841³, foram tidas pelo modelo como progressivas.

No gráfico 1, pode-se observar que a distribuição relativa de proposições legislativas é, grosso modo, estável, a despeito de picos nos anos de 1990 e 1994, e de um leve crescimento a partir de 2017. As colunas indicam a porcentagem de projetos progressivos na política tributária num dado ano. Isso significa que 1990 e 1994 apresentaram picos de proposições progressivas, já que 20% e 25%, respectivamente, dos projetos em política tributária naqueles anos eram progressivos.

Gráfico 1 - Porcentagem de Proposições Progressivas ao Ano, 1989—2020



Fonte: Elaboração do autor.

Entretanto, esses dados devem ser admitidos com cautela, uma vez que estes anos apresentaram um baixo número absoluto de propostas tributárias, progressivas ou não. Considerando que o armazenamento de informações do tipo pela Câmara dos Deputados

³ Das 4.902 originais, 61 foram descartadas na análise final, pois após a edição do *corpus*, o conjunto de palavras remanescentes era vazio, inviabilizando qualquer tipo de análise por parte do modelo.

foi aperfeiçoado a partir de 2002, não é possível afirmar que a política tributária se tornou uma agenda de menor relevância ao longo dos anos ou reflexo da perda de informações pelo repositório da Câmara dos Deputados.

De 2017 em diante, há um ligeiro aumento no número relativo de proposições progressivas, possivelmente refletindo a profusão de trabalhos empíricos que ilustraram a concentração de renda no topo e sua relação com a política tributária. De todo modo, desde 1995, nenhum ano superou a marca dos 10% de proposições progressivas.

Para avaliar os principais fatores que afetam as chances de se apresentar uma proposição progressiva, optamos por executar regressões logísticas. São duas as especificações apresentadas. A primeira inclui uma variável dicotômica que identifica se o parlamentar provém de um partido membro da coalizão. Também se inclui a identificação do posicionamento ideológico de seu partido, além de sua região e um termo interativo entre ideologia e relação com o governo. A inclusão das regiões dos parlamentares se dá pela importância que esta clivagem teve na definição das áreas de tributação exclusiva e nas preferências por transferências fiscais ao longo da ANC (LEME, 1992).

Assim, a lógica é controlar por um possível efeito que a mesma clivagem teria sobre os efeitos redistributivos da tributação. Existem trabalhos, por exemplo, que apontam para como regiões mais pobres, em geral sobre-representadas no parlamento, apresentam elites políticas contrárias à tributação progressiva (ARDANAZ; SCARTASCINI, 2013). Por sua vez, o termo interativo entre ideologia e relação com o governo se justifica para avaliar se o comportamento parlamentar de diferentes grupos ideológicos varia, a depender da relação que se tem com o governo. Finalmente, a segunda especificação retira a região dos parlamentares.

A Tabela 2 apresenta os resultados sistematizados das regressões logísticas. Como seus coeficientes não podem ser interpretados da mesma maneira que os de regressões lineares, por ora focaremos em seus sinais e significância estatística. Em primeiro lugar, regiões se mostram insignificantes para apresentação de propostas progressivas, quando a controlamos pelas demais variáveis. Isso significa que embora regiões tenham sido importantes para a formação de coalizões favoráveis à expansão de áreas de tributação exclusiva e para o aumento de transferências constitucionais, as mesmas não o são para a reforma do efeito redistributivo provocado pelo sistema tributário brasileiro.

Em segundo lugar, ser membro da coalizão do governo reduz as chances de se apresentar propostas progressivas. Este é um achado importante e que deve ser melhor compreendido. Afinal, de acordo com Flores (2017), partidos da oposição se comportavam

de maneira distinta em relação aos partidos da base aliada, ao apresentarem projetos que previam reajustes mais generosos ao salário-mínimo, enquanto os partidos da coalizão agiam para vetar projetos ou emendas do tipo, preservando a matéria encaminhada pelo Executivo.

Tabela 2 - Regressões Logísticas para Proposições Progressivas

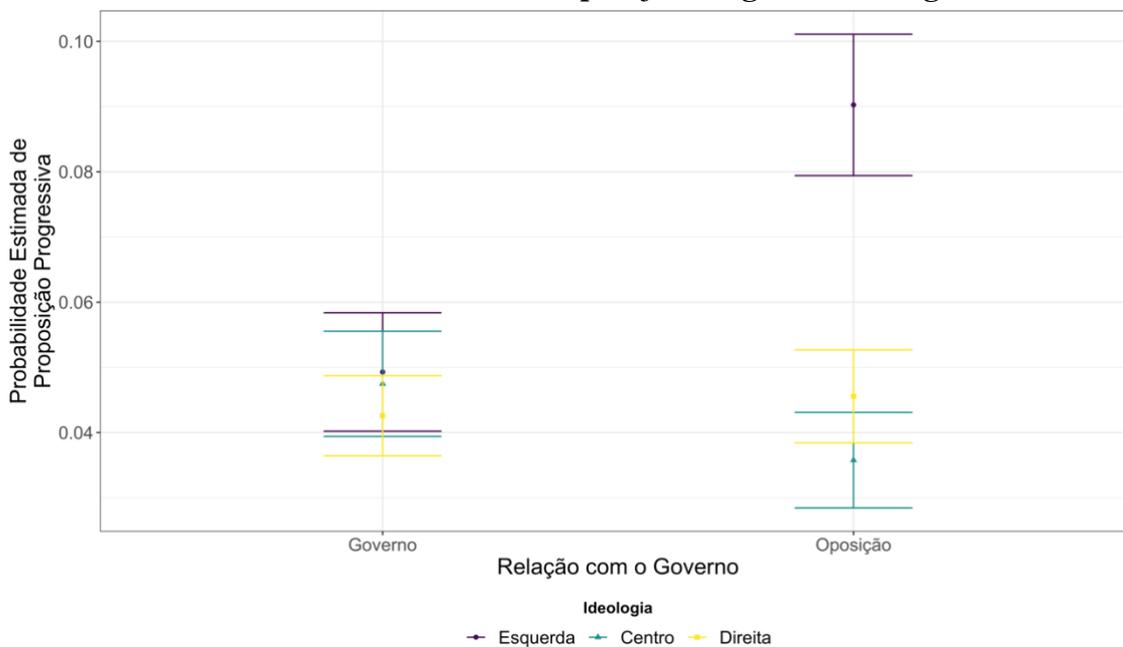
	Variável Dependente	
	Proposição Progressiva	
	Modelo 1	Modelo 2
Membro da Coalizão	-0,655*** (0,235)	-0,649*** (0,235)
Centro	-1,004*** (0,252)	-0,984*** (0,250)
Direita	-0,746*** (0,212)	-0,732*** (0,211)
Norte	-0,483 (0,326)	
Nordeste	-0,010 (0,250)	
Sul	-0,399 (0,273)	
Sudeste	-0,078 (0,237)	
Coalizão*Centro	0,976*** (0,365)	0,944*** (0,363)
Coalizão*Direita	0,590* (0,324)	0,578* (0,323)
Constante	-2,159*** (0,247)	-2,310*** (0,132)
Observações	4540	4540
Log Likelihood	-900,714	-903,863
Akaike Inf. Crit.	1821,427	1819,727

Fonte: Elaboração do autor. Notas: * p<0,1; ** p<0,05; *** p<0,01.

Na política tributária, medidas progressivas – como regulação do IGF, tributação de produtos com externalidades negativas, revogação da isenção de lucros e dividendos e aumento de tributos progressivos – aumentariam a arrecadação da União, conforme interesse do Executivo. Mas essas não são instrumentalizadas por seus aliados no Legislativo. Na verdade, mesmo entre partidos de esquerda, como os coeficientes dos termos interativos informam, o ímpeto por redistribuir por meio da política tributária é arrefecido com a migração para o governo. Em outras palavras, a significância estatística dos termos interativos, bem como o sentido de seus efeitos, indica que a relação com o governo modera a agenda de redistribuição na política tributária à esquerda. Possivelmente indicando que o

Executivo acaba por arcar com o ônus de modificar e regular a tributação de tal modo que, mesmo entre os partidos de esquerda, mitiga-se o ímpeto de se redistribuir por meio dos tributos.

Gráfico 2 - Probabilidade Estimada de Proposições Legislativas Progressivas



Fonte: Elaboração do autor.

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

Em outras palavras, ainda que a esquerda esteja, de fato, associada a maiores chances na apresentação de proposições progressivas, essa diferença desaparece quando partidos dessa orientação ideológica passam a integrar o governo. Nesse cenário, o comportamento de partidos de esquerda se equipara ao de partidos de centro e de direita. Assim sendo, existem duas implicações relevantes para o nosso argumento.

Em primeiro lugar, a frequência do grupo que mais se engaja em tributação progressiva é baixa. De acordo com nosso modelo, apenas 1 em cada 10 propostas legislativas na política tributária da esquerda opositora é progressiva. Isso significa que os incentivos eleitorais para que projetos desse tipo sejam apresentados é baixo. Conseqüentemente, sugere-se que características próprias à tributação progressiva – possivelmente seus custos concentrados, com benefícios difusos e intangíveis – dissuadem

parlamentares no engajamento desta agenda, os remetendo a outras áreas para reivindicar crédito eleitoral. Não é demais lembrar a resposta de parlamentar entrevistado por Fairfield (2019), o qual afirmou que não acreditava ter jamais perdido ou ganhado um voto com sua posição na comissão de tributação de seu país (FAIRFIELD, 2019, p. 185).

Em segundo lugar, também dialogando com nosso argumento, se a esquerda oposicionista é aquela que mais se engaja nesta temática, as condições políticas para o êxito destas iniciativas são desfavoráveis. Afinal, como a dinâmica eleitoral não é predominante em sua alteração, eleva-se a importância da formação de coalizões. Alijada de posições de poder e minoritária, o cenário não é promissor sequer para mudanças incrementalmente progressivas. Ademais, um patamar tão baixo de engajamento parlamentar na agenda redistributiva, na seara tributária, destoa significativamente do que se viu nos gastos redistributivos.

Sintomático disso é que a análise sobre a qual nos debruçamos na próxima seção. Mesmo que se proponham tímidas medidas progressivas na política tributária, as quais simultaneamente aumentem a arrecadação, a esquerda tem seu ímpeto redistributivo arrefecido no governo, ao passo que grupos de centro e direita as vetam, como a análise da PEC 41/2003 atesta.

PEC 41/2003: arrefecimento de iniciativa progressiva à esquerda e veto à direita

Além de propor uma reforma tributária simplificadora na tributação indireta e, originalmente, a manutenção da CPMF por tempo indeterminado, a PEC 41/2003 tinha como um de seus eixos estruturantes o aumento da progressividade do sistema tributário, ainda que por meio de mudanças tímidas (SALVADOR, 2014). As alterações eram tímidas porque não traziam mudanças efetivas, apenas criavam condições mais favoráveis para a implementação de medidas progressivas nos tributos incidentes sobre o patrimônio.

Vale dizer que analisamos a PEC 41/2003 por duas razões. Em primeiro lugar, há uma notória dificuldade de se identificar casos de relevantes medidas progressivas na tributação brasileira. Em segundo lugar, dada a reduzida capacidade redistributiva das mudanças propostas naquela PEC, seria possível esperar uma maior facilidade na sua tramitação e posterior aprovação. Assim sendo, esta proposta poderia ser o caso mais propenso a se identificar esforços do sistema político brasileiro na reforma da política tributária. Contudo, como se verá, a rejeição de seus itens progressivos denota a ausência de condições políticas para que sequer mudanças incrementais ocorram, mesmo quando os baixos incentivos eleitorais são, teoricamente, superados.

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

A segunda mudança estabelecia que o Imposto de Transmissão de *Causa Mortis* e Doação (ITCMD) e o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) – dos estados e municípios, respectivamente – poderiam ter alíquotas progressivas de incidência. Enquanto a última incluía todos os veículos automotores – aquáticos, aéreos e terrestres – na base tributária do IPVA, também dos estados. O raciocínio neste último caso era permitir a tributação de iates e helicópteros, que nunca foram atingidos pelo fisco nacional, embora sejam associados à suntuosidade.

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

Não obstante, por deferência a ilustres objetantes, que se exprimiram em numerosas emendas, suprimirei, em meu substitutivo, a facilidade preconizada pela PEC 41, ficando ratificada a exigência vigente de lei complementar para a instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas. Não vejo mal algum na exigência prudente da lei complementar, que reforça a proteção ao contribuinte, e entendo que a falta de vontade política de implementar aquele imposto não deve disfarçar-se sob a alegação de supostas dificuldades procedimentais legislativas (SENADO FEDERAL, 2003, p. 110–1).

Neste ponto que fica evidente o arrefecimento do ímpeto progressivo quando partidos de esquerda passam a integrar o governo, como o algoritmo indicou. Como visto, as mudanças progressivas da PEC 41/2003 eram tímidas, mesmo que apresentada pelo Poder Executivo, à época comandado pelo PT. Afinal, não se introduzia mudança efetiva na sistemática de apuração ou coleta dos tributos incidentes sobre patrimônio. Apenas permitia-se a regulação de diferentes impostos de maneira mais progressiva, caso posteriormente, i) a União efetivamente regulasse o IGF, ii) se estados resolvessem tributar iates e aeronaves (IPVA), iii) bem como se instituíssem uma cobrança progressiva sobre heranças (ITCMD) e na incidência de transmissão de bens imóveis (ITBI), no caso dos municípios.

Mesmo assim, o relator Virgílio Guimarães (PT-MG) retirou, unilateralmente, a proposta de regulação do IGF por lei ordinária em seu primeiro substitutivo. Obviamente o mesmo pode ter antecipado que toda a PEC poderia ser arquivada, caso mantivesse a mudança. Porém, o fato desta ter sido a primeira a ser retirada da proposta indica a ausência de disposição em enfrentar esta disputa. O recuo petista pode ser interpretado à luz da falta

de incentivos eleitorais para sua aprovação. Já que tal mudança possivelmente teria uma tramitação distinta da de outras medidas relacionadas ao PBF ou BPC, por exemplo.

Esta decisão também é emblemática, ao se analisar o conteúdo dos programas de governo à presidência, apresentados pelo PT entre 1989 e 2002. Disponibilizados pelo Manifesto Project, torna-se possível analisar quais eram os posicionamentos do partido na política tributária, à medida que este buscava se viabilizar eleitoralmente na disputa pelo Executivo.

Em geral, em todos os programas de governo, as reflexões sobre a política tributária são sucintas. Em 1989, há uma preocupação superficial com a baixa capacidade arrecadatória de então, além de alusões à regressividade do sistema. Em 1994, há manifestação expressa de se aumentar a tributação incidente sobre a propriedade, urbana ou rural. Numa passagem que denota distanciamento em relação à decisão do partido em 2003, afirma-se que “o essencial será a vontade política de enfrentar a resistência das elites ao pagamento de impostos – o que tem faltado aos governos brasileiros” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, p. 141).

O ano de 1998 é aquele com passagens mais breves sobre a política tributária, dizendo-se que, dentre as medidas que visam uma melhor distribuição da renda, seria feita uma reforma tributária, onde “quem ganha mais pagará mais impostos” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1998, p. 8). Mas é em 2002, já antevendo a chance real de vencer as eleições e assumir o governo, que existe uma inflexão no PT.

É este documento que apresenta diretrizes mais detalhadas em relação à política tributária. Ainda que menções à regressividade do sistema sejam feitas, pela primeira vez se menciona a necessidade de aumentar a eficiência econômica, quando se enumeram os objetivos da política tributária proposta pelo partido. O documento também apresenta objetivos até então inéditos ao partido, como o combate à cumulatividade do sistema, além da simplificação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Consolidando a mudança de postura, o programa afirma:

Mas essa reforma [a tributária] só poderá ocorrer por meio de um processo negociado com a sociedade, no âmbito do Congresso Nacional, de modo a não confundir a necessidade estrutural de tornar o País mais justo do ponto de vista tributário, e mais competitivo internacionalmente, com as restrições impostas por um quadro fiscal que requer um processo de transição responsável, para não estourar o equilíbrio fiscal do Estado nem prejudicar os investimentos sociais cada vez mais necessários (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 16).

Após a retirada da mudança relacionada ao IGF, a questão da tributação sobre patrimônio se voltou à progressividade das alíquotas do ITCMD, além da inclusão de veículos automotores aquáticos e aéreos na base do IPVA.

O PFL, partido de direita, o qual foi criado a partir da fragmentação do antigo ARENA, era o partido que mais arduamente criticava as medidas que avançavam sobre a tributação sobre patrimônio. As críticas ao IPVA expandido focavam em como o mesmo prejudicaria, em primeiro lugar, os pescadores que se utilizavam de embarcações para suas atividades econômicas (Onyx Lorenzoni, PFL-RS), e em segundo lugar, prejudicaria também a aviação civil que teria que pagar pela posse de suas aeronaves (Rodrigo Maia, PFL-RJ). O partido apresenta, então, destaque para suprimir o referido dispositivo.

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

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

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

Quando o plenário apreciou o destaque que suprimia esse dispositivo, as defecções ao centro e à direita na base aliada inviabilizaram a manutenção do texto, impondo a única derrota ao governo durante a tramitação da PEC 41/2003 na Câmara dos Deputados. Como atesta Ricardo Izar (PTB-SP).

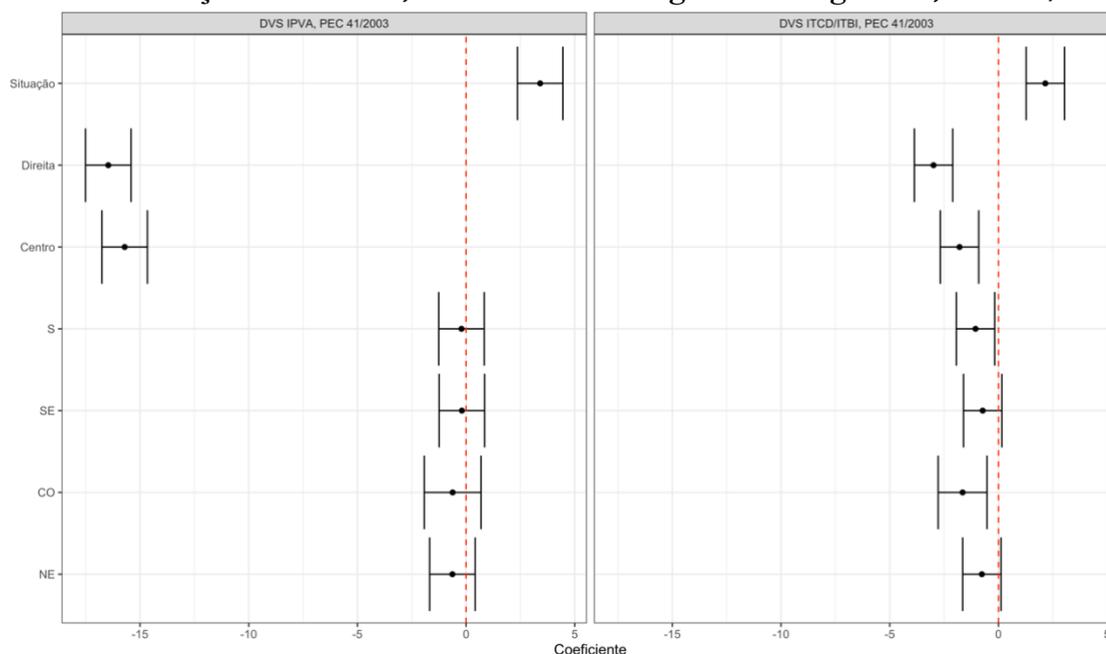
Sr. Presidente, meu partido, o PTB, que faz parte da base do Governo e tem votado a seu favor. Em todo esse período, também tenho votado com o Governo. Mas, neste caso específico, vou votar “não”, por diversas razões. Em primeiro lugar, se existir este imposto, vamos depender de lei complementar. Estou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

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

A análise destes dispositivos é importante por se observar que as mudanças não só contribuiriam para o aumento da progressividade do sistema – ainda que incrementalmente –, mas também para a arrecadação, por permitir uma maior tributação sobre o patrimônio. Tal efeito seria convergente com o interesse precípua do Executivo e também se volta ao problema que usualmente mobiliza a política tributária, oferecendo incentivos para a implementação dessas mudanças regulatórias. Mesmo assim, todas foram vetadas por partidos de centro e direita.

Repetindo as especificações das regressões logísticas da seção anterior, mas desta vez avaliando como ideologia e relação com o governo afetaram votos favoráveis a medidas progressivas, apresenta-se o Gráfico 3. Nele, estima-se a probabilidade de se votar pela manutenção dos dispositivos progressivos relacionados ao IPVA e ao ITCMD/ITBI. Em ambas oportunidades, centro e direita estiveram associados a posições regressivas, sistemática e de maneira estatisticamente significativa, como os coeficientes dessas regressões ilustram.

Gráfico 3 - Votações Nominais, Coeficientes de Regressões Logísticas, PEC 41/2003



Fonte: Elaboração do autor.

Em outras palavras, confirmam-se os achados do algoritmo supervisionado. Os incentivos eleitorais são baixos, de modo que medidas que buscam reverter a regressividade do sistema tributário, expandindo uma importante política redistributiva, o fazem timidamente, mesmo quando apresentadas por um partido de esquerda. No caso, o PT arrefeceu seu ímpeto redistributivo quando assumiu o governo. O que restou da proposta original, em termos de progressividade, foi vetado por partidos de centro e de direita, destoando do comportamento observado, mesmo entre esses partidos, nos gastos redistributivos, como o salário-mínimo, indexado ao BPC. Portanto, demonstra-se como incentivos eleitorais não são suficientes para expansão de determinadas políticas redistributivas. No caso, a tributária.

Conclusões

Incentivos eleitorais são cruciais para compreender a implementação e aprimoramento de gastos redistributivos na América Latina, desde a década de 1980. Estes oferecem um ponto de convergência para a disputa eleitoral entre partidos de todas ideologias (ARRETCHE, 2018; GARAY, 2016). Afinal, havendo um grande contingente de eleitores – os *outsiders* – que acumulam desvantagens, estes premiam partidos capazes de reivindicar crédito pela implementação destas políticas.

No entanto, no mesmo período e no mesmo contexto eleitoral, a política tributária se manteve regressiva, embora faça parte do rol de políticas redistributivas. O objetivo deste trabalho foi avaliar se esses incentivos eleitorais se faziam presentes para o desenho e implementação deste instrumento chave para diminuir desigualdades.

Esta análise foi executada por meio da investigação de proposições legislativas, as quais representam a iniciativa de parlamentares e partidos políticos em reivindicar crédito para vencer eleições. Analisando, por exemplo, a política do salário-mínimo, observou-se que o comportamento parlamentar é, em sua imensa maioria, voltado a expandir o valor deste benefício (FLORES, 2017), crucial tanto para *insiders*, que fazem parte do mercado formal de trabalho, como para *outsiders*, que se beneficiam deste valor, já que o BPC é indexado a ele.

Empregando um algoritmo supervisionado, observou-se que mesmo entre aquele agrupamento que mais recorre à progressividade, a esquerda opositora o faz em apenas 10% dos casos. O baixo uso desta política para este fim indica, desde já, a baixa eficácia de incentivos eleitorais para expansão da política tributária, sob uma perspectiva redistributiva. Um resultado completamente diferente daquele do salário-mínimo.

Não só, este destaque da esquerda oposicionista se dissipa quando partidos deste campo passam a integrar o governo, comportando-se de maneira indistinta em relação a partidos de centro e de direita. A estabilização, num patamar tão baixo, da iniciativa parlamentar em torno da expansão da política tributária, como ferramenta redistributiva, destoa da política dos gastos, indicando que incentivos eleitorais não são suficientes para expandir todas políticas redistributivas.

Todos estes achados foram corroborados pela análise da PEC 41/2003, uma tímida tentativa de reforma tributária progressiva, apresentada pelo PT. Afinal, a proposta não introduzia mudanças efetivas na tributação sobre o patrimônio, apenas i) permitia regular o IGF por lei ordinária, não complementar, caso a União tivesse esta iniciativa no futuro, ii) permitia a progressividade nas alíquotas do ITCMD/ITBI e iii) permitia a inclusão de veículos aquáticos e aeronaves na base do IPVA, apenas se governos subnacionais buscassem fazer essas mudanças, posteriormente, em relação ao ITCMD/ITBI e IPVA.

O arrefecimento do ímpeto progressivo no PT já seria corroborado pela timidez da proposta e pela retirada, unilateral, de um representante seu, daquele dispositivo que permitia a aprovação do IGF por uma maioria simples, não absoluta. Ao analisar os programas do partido entre 1989 e 2002, encontra-se o mesmo cenário. Foi apenas neste último ano que o programa de governo petista afirma que a política tributária serve para reduzir desigualdades, mas também para garantir competitividade e dinamismo econômicos.

O veto de centro e direita aos dois dispositivos restantes ilustra como o comportamento é distinto daquele observado nos gastos, além de demonstrar a dificuldade de mudanças progressivas ocorrerem. Não se trata, entretanto, de argumentar que incentivos eleitorais são irrelevantes para a expansão de políticas redistributivas. Mas sim de argumentar que estes não são suficientes para a expansão de todas políticas redistributivas, como a tributária. Distante da disputa eleitoral, seu desenho e implementação são afetados pela formação de coalizões, restando compreender porque existe esta divergência na trajetória e nos incentivos contidos nos gastos e nos tributos, enquanto instrumentos que levam à mitigação de desigualdades.

Referências

ARDANAZ, M.; SCARTASCINI, C. Inequality and Personal Income Taxation: the origins and effects of legislative malapportionment. **Comparative Political Studies**, v. 46, n. 12, p. 1636–1663, 2013.

ARRETCHE, M. Democracia e Redução da Desigualdade Econômica no Brasil: a

- inclusão dos outsiders. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, p. 1–23, 2018.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Diário da Câmara dos Deputados**, 17/09/2003. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. v. 152
- CEPAL. **Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe: La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible**. Santiago: [s.n.].
- CODATO, A.; BERLATTO, F.; BOLOGNESI, B. Tipologia dos políticos de direita no Brasil: uma classificação empírica. **Análise Social**, v. 53, n. 229, p. 870–897, 2018.
- COPPEDGE, M. **A classification of Latin American political parties**. Kellogg Institute for International Studies, 1997.
- FAIRFIELD, T. Taxing Latin America's economic elites. In: **The Political Economy of Taxation in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.
- FAIRFIELD, T.; GARAY, C. Redistribution Under the Right in Latin America: Electoral Competition and Organized Actors in Policymaking. **Comparative Political Studies**, v. 50, n. 14, p. 1871–1906, 1 dez. 2017.
- FIGUEIREDO, A. C.; CANELLO, J.; VIEIRA, M. Governos minoritários no presidencialismo latino-americano: determinantes institucionais e políticos. **Dados**, v. 55, n. 4, 2012.
- FLORES, P. C. DA S. **A Política da Política de Salário Mínimo no Brasil**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2017.
- FLORES-MACÍAS, G. Financing Security Through Elite Taxation: the case of Colombia's "Democratic Security Taxes". **Studies in Comparative International Development**, v. 49, n. 4, p. 477–500, 2014.
- GARAY, C. **Social Policy Expansion in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- GOMES, S. O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: um estudo de caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, v. 49, n. 1, p. 193–224, 2006.
- GOÑI, E.; LÓPEZ, H.; SERVÉN, L. Fiscal redistribution and income inequality in Latin America. **World Development**, v. 39, n. 9, p. 1558–1569, 2011.
- GRIMMER, J. Appropriators not position takers: thee distorting effects of electoral incentives on congressional representation. **American Journal of Political Science**, v. 57, n. 3, p. 624–642, 2013.
- HUBER, E.; STEPHENS, J. **Democracy and the Left: social policy and inequality in Latin America**. Chicago: Chicago University Press, 2012.

IZUMI, M.; MOREIRA, D. O Texto como Dado: desafios e oportunidades para as ciências sociais. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 86, n. 2, p. 138–174, 2018.

LAYER, M.; BENOIT, K.; GARRY, J. Extracting Policy Positions from Political Texts Using Words as Data. **American Political Science Review**, v. 97, n. 2, p. 311–331, 2003.

LEME, H. J. DE C. **O Federalismo na Constituição de 1988: representação política e a distribuição de recursos tributários**. Mestrado—Campinas: Unicamp, 1992.

LUZ, J. **Política ministerial: as emendas individuais orçamentárias no presidencialismo de coalizão brasileiro**. [s.l.] Universidade de Sao Paulo, 2017.

MANCUSO, W.; MOREIRA, D. Benefícios tributários valem a pena?: um estudo de formulação de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 45, p. 107–121, 2013.

MARON, M.; KUNHS, J. On relevance, probabilistic indexing and information retrieval. **Journal of the ACM (JACM)**, v. 7, n. 3, p. 216–244, 1960.

MAYHEW, D. **Parties and Policies: How the American government works**. New Heaven: Yale University Press, 2008.

MELTZER, A. H.; RICHARD, S. F. A Rational Theory of the Size of Government. **Journal of Political Economy**, v. 89, n. 5, p. 914–927, 1 out. 1981.

NETO, O. A.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, v. 46, n. 4, p. 661–698, 2003.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Uma Revolução Democrática no Brasil: Bases do Programa de Governo**. Brasília: Partido dos Trabalhadores, 1994.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Diretrizes de Programa de Governo**. Brasília: Partido dos Trabalhadores, 1998.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Um Brasil para Todos: crescimento, emprego e inclusão social**. Brasília: Partido dos Trabalhadores, 2002.

PERRY, P.; BENOIT, K. Scaling text with the class affinity model. **arXiv:1710.08963**, 2017.

PIKETTY, T. **O Capital no Século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

POWER, T.; ZUCCO, C. Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990–2005: a research communication. **Latin American Research Review**, v. 44, n. 1, p. 218–246, 2009.

RIUS, A. The Uruguayan tax reform of 2006: Why didn't it fail? In: **Progressive tax reform in Latin America**. Washington D.C.: Wilson Center, 2015. p. 64–100.

RUEDA, D. Insider-outsider Politics in Industrialized Democracies: the challenge of social democratic parties. **American Political Science Review**, n. 1, 2005.

SALVADOR, E. **As Implicações do Sistema Tributário Brasileiro nas Desigualdades de Renda**. Brasília: INESC e Oxfam, 2014.

SENADO FEDERAL. **Relatório da Comissão Especial - PEC 41/2003**. Brasília: Senado Federal, 2003.

SINDHWANI, V.; KEERTHI, S. **Large scale semi-supervised linear SVMs**. Proceedings of the 29th annual international ACM SIGIR conference on Research and development in information retrieval. **Anais...**2006.

TAROUCO, G. DA S.; MADEIRA, R. M. Partidos, Programas e o Debate sobre Esquerda e Direita no Brasil. **Revista Sociologia e Política**, v. 21, n. 45, p. 149–165, 2013.