

## **O que o Congresso brasileiro prefere em matéria tributária?**

Projeto financiado por Samambaia Filantropias



## O que o Congresso brasileiro prefere em matéria tributária?

**Eduardo Lazzari, Marta Arretche e Rodrigo Mahlmeister**

### Sumário Executivo

Esta nota técnica se destina a examinar a agenda dos parlamentares brasileiros em matéria tributária. Resulta de um estudo sobre as proposições apresentadas à Câmara dos Deputados de 1º de janeiro de 1989 a 31 de dezembro de 2020. Seu objetivo é identificar as preferências do Congresso na área de tributação, em particular explorando as possibilidades de aprovação de medidas tributárias progressivas.

A nota demonstra que:

- **O parlamento brasileiro é extremamente ativo na proposição de medidas de mudança da legislação tributária.** Foram encontradas 4841 proposições legislativas – projetos de lei, projetos de lei complementar, medidas provisórias ou propostas de emenda à constituição – submetidas à Câmara dos Deputados entre 1989 e 2020 em assuntos tributários. Esta cifra representa uma média de 154 proposições por ano, o que está longe de caracterizar baixa prioridade parlamentar a este tipo de matéria.

- **A regressividade do sistema tributário brasileiro não pode ser atribuída à omissão do Congresso e, sim, às preferências dominantes. O comportamento parlamentar padrão na política tributária não visa reformar a regressividade do sistema tributário brasileiro.** Apenas 5% de todas as proposições legislativas em matéria tributária apresentadas à Câmara dos Deputados entre 1989 e 2020 podem ser classificadas como progressivas.

- **Os deputados federais da região Nordeste submeteram um número maior de proposições progressistas,** ao passo que para as regiões Sul e Norte encontramos uma taxa

inferior à média. As diferenças, entretanto, são muito pequenas. De modo geral, as bancadas de todas as regiões apresentam patamar baixo de proposições progressivas.

- **Partidos de esquerda apresentam maior propensão, embora não exclusividade a submeter proposições tributárias de caráter progressivo, embora este comportamento seja mais evidente no PSOL.** O PSOL é o partido que mais apresenta proposições progressivas ao longo do período analisado. Ao todo, 28% de suas proposições foram classificadas como progressivas.

- **Partidos de esquerda apresentam mais proposições progressivas quando estão na oposição.** Há uma pequena diferença na agenda tributária dos partidos quando estes fazem parte da coalizão de governo ou quando estão na oposição. Os partidos de esquerda aumentam a submissão de propostas progressistas quando estão na oposição. O agrupamento que mais apresenta propostas de tributação progressiva é a esquerda na oposição.

- **A principal preferência dos parlamentares na área tributária é a concessão de novos benefícios fiscais.** Das 4841 proposições legislativas em matéria tributária apresentadas à Câmara dos Deputados entre 1989 e 2020, 67,2% criavam uma despesa dedutível no imposto de renda, uma isenção no mesmo imposto, uma isenção no IPI ou ainda um regime especial, beneficiando grupos específicos em dois ou mais tributos. Em outras palavras, de cada 100 projetos na política tributária, 67 buscam criar uma norma que reduz a tributação para algum grupo por meio de um benefício.

- **Parlamentares das regiões mais pobres priorizam regimes especiais ao passo que os das regiões mais prósperas também priorizam deduções do IR.** A prioridade conferida aos benefícios fiscais na agenda parlamentar dos deputados federais está distribuída de modo bastante similar entre as regiões. Entretanto, a desagregação por tipo de benefício revela certa especialização regional. Mais de um terço das proposições dos representantes da região Norte (36,6%) propuseram regimes especiais territorialmente circunscritos. Por outro lado, nas regiões mais prósperas a expansão de deduções no Imposto de Renda, seja pessoa física ou jurídica, apresenta relevância muito próxima ao da criação de regimes especiais.

- **A relação com o governo não altera o comportamento parlamentar em matéria de concessão de novos benefícios fiscais.** Estar na oposição ou fazer parte da coalizão de governo não altera a agenda dos parlamentares em matérias relativas à concessão de novos benefícios fiscais. Esta dimensão do comportamento

parlamentar independe de sua relação com o governo. As taxas de apresentação deste tipo de proposta sobre o total de proposições dos parlamentares não diferem se observadas pelo conjunto das proposições (coluna da direita da tabela 8) ou por tipos específicos de benefício fiscal.

- **Parlamentares da oposição da região Norte têm maior probabilidade de apresentar proposições concedendo regimes especiais ao passo que a esquerda no governo tem menor probabilidade de apresentar qualquer nova concessão de benefícios.** A probabilidade de novos regimes especiais serem apresentados por estes parlamentares é de 40%, aproximadamente, contra 27,5% das demais regiões. Por outro lado, parlamentares de esquerda no governo tendem a recorrer menos, de maneira estatisticamente significativa, à proposição de novos benefícios fiscais. Ainda que na oposição tal diferença desapareça estatisticamente, em qualquer região, a probabilidade de se apresentar novos benefícios fiscais é menor entre partidos de esquerda. Contudo, mesmo assim, essa probabilidade é alta, de aproximadamente 65%.

- **Contrariando todas as expectativas, o governo Bolsonaro submeteu uma proposta progressiva de reforma tributária ao Congresso. Confirmando nossas expectativas, a tramitação da proposta progressiva do governo Bolsonaro foi um espetacular fracasso parlamentar.**

## Introdução

A política tributária afeta pelo menos três dimensões centrais da vida econômica e social: o desempenho macroeconômico, o desempenho fiscal e a desigualdade de renda entre os indivíduos. A tributação tem impacto não apenas sobre o desempenho econômico dos países, mas também sobre decisões de investimento em setores específicos. A política tributária também afeta o equilíbrio fiscal na medida em que este depende da relação entre níveis de arrecadação e de gasto. Por fim, a renda líquida dos indivíduos resulta das transferências governamentais e da ação do fisco. Logo, a política tributária também afeta a desigualdade de renda.

A trajetória da desigualdade de renda é fortemente afetada pela política tributária, seja entre países, seja ao longo do tempo no interior de cada país. O crescimento da desigualdade de renda e de riqueza nos países europeus e nos EUA é atribuído, entre outros fatores, à adoção de medidas tributárias regressivas, em particular a partir dos anos 80 (Piketty, 2014; Piketty e Saez, 2014). Em direção distinta, o Brasil experimentou forte queda da desigualdade de renda entre os anos 2001 e 2014, mas a trajetória descendente iniciou já no início dos anos 90. Esta é explicada em boa medida pelo comportamento do mercado de trabalho bem como pelo gasto público e transferências governamentais (Arretche, 2018; Neri e Souza, 2012; Silveira et al., 2013; Soares, 2006, 2010). Entretanto, quando os dados tributários são contabilizados, os níveis de desigualdade de renda revelam estabilidade (Medeiros et al, 2015<sup>a</sup>; 2015b, Souza, 2018). Sob a democracia, o Brasil desenhou um modelo de inclusão social apenas pelo lado do gasto. Este não incluiu a progressividade da tributação (Arretche et al, 2019; Lazzari e Leal, 2019).

No Brasil, após o recolhimento de todos os tributos, desde aqueles incidentes sobre a renda até aqueles sobre o consumo, a desigualdade de renda é maior do que aquela registrada no momento que os indivíduos auferem seus rendimentos, sejam eles do trabalho ou provenientes de transferências (Silveira e Passos, 2017). O modelo brasileiro se aproxima do padrão latino-americano e diverge daquele ainda presente nos países da OCDE, os quais reduzem a desigualdade de renda em 31 pontos percentuais, em média, após o recolhimento de tributos diretos<sup>1</sup> (Goñi et al, 2011).

Aumentar a desigualdade de renda, em vez de diminuí-la, caracteriza um sistema tributário como regressivo. As razões pelas quais o sistema tributário brasileiro aumenta a desigualdade de renda são bastante conhecidas, a saber:

---

<sup>1</sup> Tributos diretos são aqueles incidentes sobre renda, patrimônio, lucro, ganhos de capital, etc. Chamam-se diretos, pois são pagos diretamente pelas entidades que auferiram esses rendimentos. Alternativamente, tributos indiretos se referem àqueles que incidem sobre mercadorias e serviços, indiretamente pagos por consumidores ou contratantes, ainda que legalmente devidos por produtores ou prestadores de serviços.

1. Alta dependência para com tributos incidentes sobre mercadorias e serviços:

Se um sistema tributário recorre extensivamente a tributos indiretos (com alíquotas iguais para contribuintes com renda diferente), os mais pobres pagam mais, como percentual de sua renda, do que os mais ricos. A carga tributária brasileira teve, na última década, cerca 30% de sua receita advinda destes tributos, segundo dados da Receita Federal. Os países da OCDE arrecadam, em média, 10% de suas receitas com esses tributos, de acordo com dados da organização.

2. Baixíssima importância dos tributos incidentes sobre a propriedade no bolo arrecadatório:

Do total da arrecadação, cerca 5% advêm de tributos sobre a propriedade de veículos automotores, transferências de patrimônio, doações, propriedade urbana e rural. A propriedade de bens, que aumenta à medida que aumenta a renda, é muito pouco taxada no Brasil.

3. Baixa importância da tributação sobre a renda, com tratamento privilegiado dado a rendimentos de capital:

As alíquotas do Imposto de Renda no Brasil não são apenas baixas, quando comparadas às taxas praticadas por países desenvolvidos ou de nível de desenvolvimento semelhante ao do Brasil. Além disto, as regras da tributação sobre a renda conferem um tratamento privilegiado aos rendimentos auferidos pelo capital, por meio da diminuição de sua incidência. Alienação de imóveis, ganhos com ativos financeiros e lucros são comparativamente menos taxados. Além disso, a tributação é progressiva até a faixa dos 1% mais ricos. Se considerado este estrato, a tributação direta passa a ser regressiva (Gobetti e Orair, 2016).

4. Incentivos e brechas para converter altos rendimentos de trabalho em rendimentos de capital, beneficiando-se de uma menor cobrança:

Existem brechas para que altos salários sejam enquadrados como rendimentos de capital, beneficiando-se de menor cobrança. O principal exemplo disso é a isenção no IRPF (Imposto de Renda sobre Pessoa Física) de todos os lucros e dividendos auferidos como pessoa jurídica. Acionistas, profissionais liberais e prestadores de serviços são isentos (como pessoa física) dos dividendos obtidos de suas respectivas pessoas jurídicas.

A política tributária é objeto de decisão, que requer aprovação legislativa. Isto quer dizer que o Congresso brasileiro é co-responsável, juntamente com o Executivo, pelo desenho do sistema tributário

brasileiro. O diagnóstico apresentado acima é antigo e praticamente consensual (Oliveira e Biasoto, 2017). Na verdade, este diagnóstico foi apresentado ao legislativo brasileiro já por ocasião da Constituinte (Rezende, 1987). Que iniciativas o Legislativo brasileiro tomou para reverter a regressividade de nosso sistema tributário? Que tipo de legislação tributária os parlamentares brasileiros preferem? Que tipo de legislação tributária o Congresso brasileiro aprova? Quais são as chances de mudança na regressividade do sistema brasileiro?

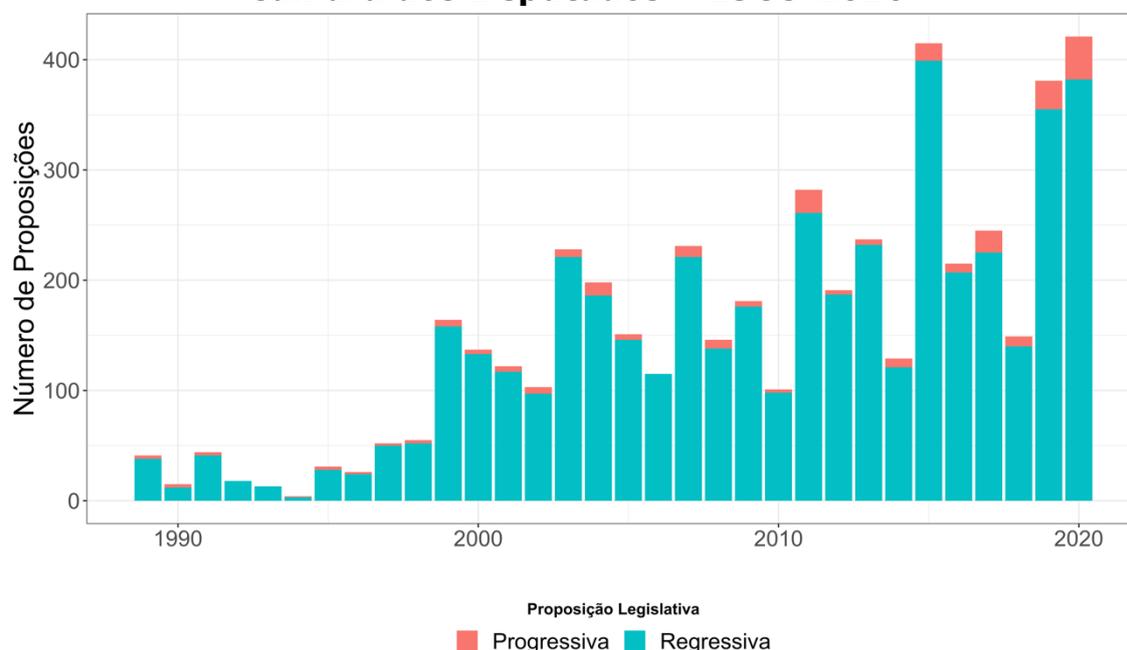
Esta nota técnica pretende explorar estas perguntas, apresentando evidências sobre as preferências do Legislativo brasileiro em matéria tributária, com base no exame de seu comportamento em relação à legislação em matéria tributária. Foram examinadas 4841 proposições legislativas, de todos os tipos, submetidas à Câmara dos Deputados (CD) para o período 1989 a 2020. Com base no exame de seu conteúdo, é possível inferir as preferências dominantes no Legislativo com relação à legislação tributária.

- **A tributação progressiva tem muito baixa prioridade na agenda tributária dos parlamentares brasileiros**

Apenas 5% de todas as proposições legislativas em matéria tributária apresentadas à Câmara dos Deputados entre 1989 e 2020 podem ser classificadas como progressivas (para a seleção e classificação das proposições legislativas, ver anexo metodológico 1, ao final desta nota).

Neste período, foram submetidas à CD 4.841 proposições legislativas em assuntos de tributação. Destas, apenas 247 apresentavam propostas progressivas. Portanto, a regressividade do sistema tributário brasileiro não se deve apenas ao fato de que matérias progressivas não são aprovadas. Na verdade, sequer são apresentadas.

**Gráfico 1**  
**Número de Proposições Tributárias Progressivas e Regressivas**  
**Câmara dos Deputados – 1988-2020**



Fonte: elaboração dos autores, com base em dados do site da Câmara dos Deputados.

Nota: Total de proposições: 4.841

Uma comparação útil pode ser feita -- na mesma casa e para o mesmo período -- com a submissão de matérias sobre a atualização do valor real do salário-mínimo. Oitenta por cento das proposições apresentadas buscavam realizar reajustes mais generosos do que aqueles encaminhados pelo executivo (Flores, 2017). Portanto, se os parlamentares brasileiros apresentam intenso engajamento na redução da desigualdade e da pobreza por meio da elevação do valor do salário-mínimo, por outro lado, revelam baixíssimo engajamento na estratégia de reduzir a desigualdade de renda por meio da política tributária.

O número de proposições referentes à política tributária foi aumentando ao longo dos anos, o mesmo acontecendo com as propostas progressivas. Em termos relativos, a maior participação das propostas progressivas ocorreu entre 1990 e 1994, com 20% e 25% de participação, respectivamente. Entretanto, naqueles anos, o número absoluto de propostas tributárias foi pequeno, contribuindo para esses percentuais elevados. No ano de 1990, 15 propostas na área tributária foram introduzidas, ao passo que 1994 teve somente quatro. Desde então, os picos de iniciativa legislativa em tornar a

política tributária mais progressiva foram 2017 e 2020, quando, respectivamente, 20 e 39 propostas progressivas foram apresentadas, representando aproximadamente 9% das propostas tributárias daqueles anos (ver box 1, sobre a janela de oportunidade aberta para a tributação progressiva pela Covid-19).

É possível identificar ainda os tipos de proposições progressivas que os deputados preferem submeter. Elas estão dispostas na Tabela 1.

**Tabela 1**  
**Distribuição de Proposições Progressivas por Tipo**  
**Câmara dos Deputados – 1989-2020**

<b>Razão para Progressividade</b>	<b>% de Proposições Progressivas</b>
Correção Tabela IRPF	2,04
Regulação ou Criação IGF	1,03
Desoneração da Cesta Básica	0,51
Revogação da Isenção de Lucros e dividendos	0,51
Aumento de Tributo Direto	0,51
Cobrança de Itens com Ext. Negativa	0,51
<b>Progressivas (Total)</b>	<b>5,14</b>

Fonte: elaboração dos autores, com base em dados do site da Câmara dos Deputados.

Porcentagens se referem ao total de proposições em matéria tributária apresentadas à CD: 4.841.

A correção da tabela do IRPF foi o tipo de proposição progressiva mais frequente, representando 2% de todas as 4.841 proposições em matéria de tributação submetidas à CD. O IRPF tem uma tabela progressiva que determina a cobrança deste imposto, variando entre a faixa de isenção e a mais alta, cuja alíquota marginal é de 27,5%. A título de exemplo, atualmente, são isentos aqueles que auferem rendimentos mensais de até R\$ 1.903,98.

Como não existe mecanismo que atualiza automaticamente a faixa de isenção, a inflação acaba por tornar taxáveis contribuintes próximos a esta faixa de renda. Se seus rendimentos nominais aumentam e o valor de isenção permanece constante, pessoas que seriam isentas passam a pagar imposto. Além disto, as demais faixas de renda tendem a ser deslocadas para cima na tabela progressiva. A renda real dos indivíduos não aumenta, mas seu pagamento de imposto, sim. A atualização dos valores de isenção e da tabela progressiva permite que indivíduos voltem a ser isentos ou paguem menos imposto. Ainda que esta classificação não seja consensual (Bottega et al., 2021), consideramos que este tipo de legislação pode ser considerada progressiva.

Em segundo lugar, em termos de prioridade no campo da legislação tributária, está a regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas, único imposto previsto na Constituição e não regulamentado até hoje. Esta estratégia para tornar o sistema mais progressivo tem a simpatia sobretudo do campo da esquerda, no Brasil e no mundo. Teve grande centralidade nos debates constituintes (Lazzari, 2021). Atualmente, tem centralidade no debate internacional.

As demais estratégias obtiveram muito baixa relevância no conjunto das proposições (cada uma representou apenas 0,5% do total de 4.841 proposições em matéria tributária submetidas à CD em mais de 30 anos). Por meio destas iniciativas, os parlamentares pretenderam aderir ao princípio da seletividade, ao desonerar os itens da cesta básica, por exemplo. Por meio desta legislação, os congressistas pretendiam reduzir a cobrança de impostos sobre artigos essenciais, que compõem uma parcela significativa do consumo de famílias pobres. Esta estratégia afetaria, portanto, a tributação indireta sobre itens centrais da cesta dos mais pobres.

Como se pode observar na Tabela 1, a revogação da isenção de lucros e dividendos obteve baixa prioridade na agenda dos deputados federais nos últimos 30 anos, mas vem ganhando maior relevância no debate, em função de mudanças no debate internacional sobre tributação ótima e de evidências sobre seu impacto sobre a desigualdade horizontal da taxaço (Gobetti, 2018). Segundo dados da Receita Federal, apenas no ano de 2020, foram declarados R\$ 384,27 bilhões como lucros e dividendos, totalmente isentos no IRPF, representando 35% do total de rendimentos isentos<sup>2</sup> de taxaço no imposto de renda. Não bastasse a importância que a cifra tem no montante de rendimentos isentos, dos R\$ 384,27 bilhões, R\$ 132,42 bilhões (34,4%) foram declarados somente por aqueles que auferem mais de 320 salários-mínimos, claramente beneficiando o topo da distribuição de renda brasileira.

Esta isenção foi estabelecida pela Lei 9.249/1995, proposta pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Ela prevê que os dividendos da pessoa física retirados das empresas que já pagaram seus impostos seriam isentos de tributação. Sua crescente centralidade na agenda tributária pode ser evidenciada por sua presença na proposta de reforma submetida pelo governo Bolsonaro. Por outro lado, sua baixa aceitação no ambiente parlamentar também é evidenciada pelo fato de que a proposta não avançou minimamente no Congresso (ver seção adiante).

Finalmente, ao longo dos últimos 30 anos, os parlamentares atribuíram baixíssima prioridade ao aumento da tributação direta, o

---

<sup>2</sup> A taxaço de rendimentos pode ser isenta para sócios de microempresa ou do Simples, mas também por transferências patrimoniais, pensão ou aposentadoria por doença grave ou acidente, além de bolsas de estudo, entre outros.

que é expressão da resistência ao aumento de formas explícitas de cobrança de impostos.

A cobrança sobre itens de externalidade negativa corresponde ao critério de adesão ao princípio da seletividade. Produtos de externalidades negativas são aqueles que podem gerar efeitos negativos para a sociedade como um todo, como derivados do tabaco e álcool. Ao adquirir produtos do tipo, considerando seus danos à saúde, a demanda por serviços médicos pode aumentar, onerando a sociedade. Por isso, habitualmente a tributação é usada para desestimular o consumo destas mercadorias.

**• Parlamentares da região Nordeste apresentam taxa ligeiramente superior de submissão de proposições progressivas. Entretanto, estas diferenças são muito pequenas para revelar um padrão.**

Os deputados federais da região Nordeste submeteram um número maior de proposições progressivas, ao passo que para as regiões Sul e Norte encontramos uma taxa inferior à média. As diferenças, entretanto, são muito pequenas. De modo geral, as bancadas de todas as regiões apresentam patamar baixo de proposições progressivas (ver tabela 2).

Este resultado foi obtido a partir das 247 proposições legislativas classificadas como progressivas. Para cada bloco regional de proposições em matéria tributária, foi calculada a porcentagem relativa ao número de proposições progressivas sobre o total de proposições tributárias em cada região.

**Tabela 2**  
**Distribuição das Proposições Progressivas por Região**  
**Câmara dos Deputados – 1988-2020**

<b>Região</b>	<b>% de Proposições Progressivas</b>
Nordeste	6,19
Centro-Oeste	5,62
Sudeste	5,34
Sul	4,24
Norte	3,56
Percentual nacional	5,14

Fonte: elaboração dos autores, com base em dados do site da Câmara dos Deputados.

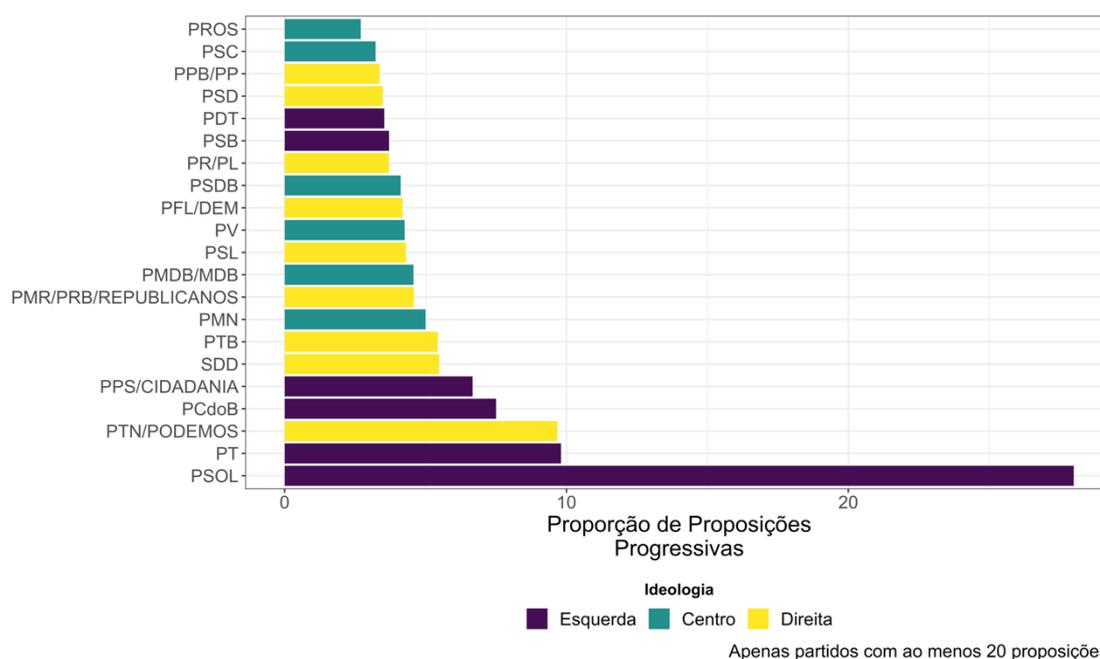
Nota: Porcentagens se referem ao número de proposições progressivas sobre o número total de proposições por região.

- **Partidos de esquerda apresentam maior propensão a submeter proposições tributárias de caráter progressivo, embora esta preferência seja puxada pela atuação parlamentar do PSOL.**

O PSOL é o partido que mais apresentou proposições progressivas ao longo do período analisado. Ao todo, 28% de suas proposições foram classificadas como progressivas. O PSOL, portanto, apresentou uma taxa de proposições progressivas muito superior à da Casa (5,14%). Isoladamente, o PSOL apresentou mais de 10% do total de proposições progressivas do período. (ver gráfico 2).

PT e PODEMOS apresentaram o segundo maior número absoluto de proposições do período: 10 proposições cada um. Estas representaram 9,8% do total de proposições tributárias apresentadas pelo PT em todo o período.

**Gráfico 2**  
**Distribuição de Proposições Progressivas por Partido**  
**Câmara dos Deputados – 1988-2020**



Fonte: elaboração do autor, com base em dados do site da Câmara dos Deputados.

Nota: Proporção se refere ao número de proposições progressivas sobre o número total de proposições por partido.

**Tabela 3**  
**Distribuição de Proposições Progressivas**  
**por Ideologia do partido**  
**Câmara dos Deputados – 1988-2020**

<b>Ideologia</b>	<b>% de Proposições Progressivas</b>
Esquerda	7,18
Centro	4,18
Direita	4,39

Fonte: elaboração dos autores, com base em dados do site da Câmara dos Deputados.

Nota: Porcentagens se referem ao número de proposições progressivas sobre o número total de proposições por grupo ideológico.

Entretanto, a proposição de matérias progressivas não é exclusiva da esquerda. Em vez disto, partidos de diferentes ideologias<sup>3</sup> se situam no grupo de partidos que mais apresentam propostas progressivas. Este é o caso do PTN/Podemos (com 9,6% de proposições sobre o total de proposições tributárias do partido). Isto significa que um percentual de proposições progressiva superior à média da Casa não é exclusivo da esquerda.

Quando agregamos os partidos por sua orientação ideológica (tabela 3), confirmamos a interpretação de que a esquerda apresenta proposições progressivas em proporções relativas ligeiramente superiores à média. Do total das proposições tributárias apresentadas pelos partidos de esquerda, 7,18% foram classificadas como progressivas (ver tabela 3). Isto é, 7 em cada 100 das proposições destes partidos pode nitidamente ser considerada progressiva, segundo nossa classificação. Esta taxa para os partidos de centro e de direita é ligeiramente inferior à média (5,14). (para a classificação dos partidos, ver anexo metodológico 2). Em outras palavras, embora proposições progressivas tenham muito baixa prioridade na agenda parlamentar de todos os partidos, essa ainda é ligeiramente superior, embora não exclusiva entre os partidos de esquerda.

---

<sup>3</sup> Para detalhes na classificação ideológica e identificação dos partidos que faziam parte de coalizões governamentais, ver Lazzari (2021).

- **Partidos de esquerda apresentam mais proposições progressivas quando estão na oposição**

Há uma pequena diferença na agenda tributária dos partidos quando estes fazem parte da coalizão de governo ou quando estão na oposição, ainda que isso não caracterize um padrão distinto (para a listagem anual dos partidos, ver anexo 3). No primeiro caso, de todas as propostas tributárias de partidos que fizeram parte da coalizão de apoio ao governo, 4,56% foram classificadas como progressivas (sobre um total de 2.345) ao passo que 5,68% (sobre um total de 2.197) foram submetidas por parlamentares filiados aos partidos da oposição<sup>4</sup>.

**Tabela 4**  
**Distribuição de Propostas Progressivas por Ideologia e relação com o Governo**  
**Câmara dos Deputados - 1988-2020**

<b>Ideologia</b>	<b>Coalizão</b>	<b>% de Proposições Progressivas</b>
Esquerda	Não	9,02
Esquerda	Sim	4,93
Centro	Não	3,57
Centro	Sim	4,74
Direita	Não	4,55
Direita	Sim	4,25

Fonte: elaboração dos autores.

Nota: Porcentagens se referem ao número total de proposições progressivas sobre o número de proposições de cada díade ideologia-coalizão.

Entretanto, os partidos de esquerda aumentam a submissão de propostas progressistas quando estão na oposição (ver tabela 4). O agrupamento que mais apresenta propostas de tributação progressiva é a esquerda na oposição. Este grupo apresentou 9% de propostas tributárias progressivas em relação ao total de matérias tributárias do grupo. Quando a esquerda fez parte da coalizão governamental, sua taxa de proposições progressivas caiu para quase metade, inferior à média da Casa (5,14%). Os partidos de centro quando estão na oposição apresentaram taxas ainda mais baixas do que quando estão no governo. Para as demais combinações de ideologia e pertencimento à coalizão, a participação de progressivismo tributário é ainda inferior à média.

<sup>4</sup> Partidos são considerados como parte das coalizões governamentais, quando um membro do partido ou líder partidário comanda algum ministério em cada ano sob análise.

• **A principal preferência dos parlamentares na área tributária é a concessão de novos benefícios fiscais**

Se a atuação parlamentar típica não é voltada à reversão da regressividade do sistema tributário, em quais temas o Congresso se engaja na tributação? Grosso modo, na proposição de novos benefícios fiscais. Das 4.841 proposições legislativas em matéria tributária apresentadas à Câmara dos Deputados entre 1989 e 2020, 67,2% criavam uma despesa dedutível no imposto de renda, uma isenção no mesmo imposto, uma isenção no IPI ou ainda um regime especial, beneficiando grupos específicos em dois ou mais tributos. Em outras palavras, de cada 100 projetos na política tributária, 67 buscam criar uma norma que reduz a tributação para algum grupo por meio de um benefício (para detalhamento da metodologia de cálculo, ver anexo metodológico 1).

É possível identificar quatro tipos diferentes de benefício fiscal. Eles estão dispostos na tabela 5, abaixo:

**Tabela 5**  
**Distribuição de Benefícios Fiscais por tipo**  
**Câmara dos Deputados – 1988-2020**

<b>Tipo de Benefício</b>	<b>Porcentagem de Projetos</b>
Nova Despesa Dedutível (IRPF/IRPJ)	20,04
Nova Isenção (IRPF/IRPJ)	7,51
Nova Isenção (IPI)	17,56
Novo Regime Especial	27,48
Novo Benefício Fiscal	67,26

Fonte: elaboração dos autores, com base nos dados do site da Câmara dos Deputados

Notas:

(1) Porcentagens se referem ao total de proposições analisadas (4.841).

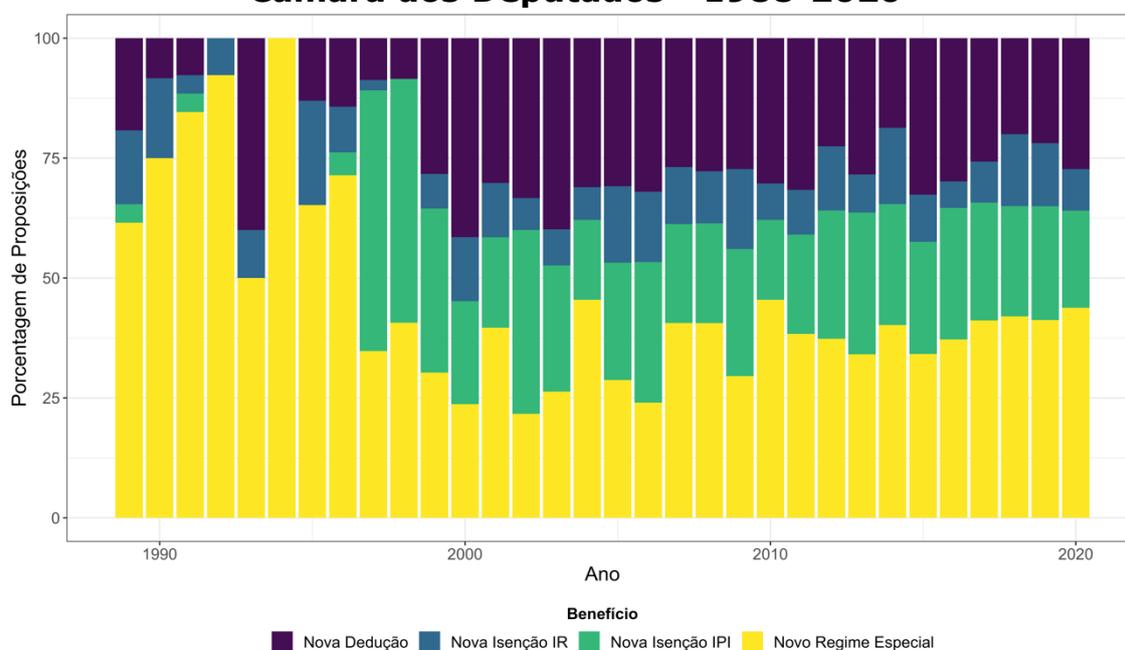
(2) A descrição das medidas de avaliação da precisão do algoritmo se encontra no anexo metodológico 2.

(3) Uma mesma proposição legislativa pode introduzir mais do que um tipo de benefício. Por isto, a porcentagem de projetos introduzindo novos benefícios é inferior à soma dos projetos classificados em cada tipo.

O benefício fiscal que apresenta maior centralidade nas preferências dos parlamentares refere-se a projetos que criam regimes especiais de tributação para municípios e/ou setores econômicos específicos (27,48% do total de proposições tributárias submetidas à CD entre 1989 e 2020). Neste caso, o legislador propõe a redução de

alíquotas no IPI, além da isenção da Cofins e do PIS/Pasep, hipoteticamente, na comercialização de bens específicos ou na produção em regiões claramente delimitadas no projeto. Um exemplo é o PL 6502/2016 que propunha reduzir a zero as alíquotas da Cofins, do PIS e do PASEP incidentes sobre a receita bruta decorrente da venda de produtos sem glúten. Também se enquadra nessa categoria o PL 835/2003, que pretendia criar uma área de livre comércio no município de Caxias no Maranhão. Como se pode ver, existe um componente particularista e territorial nesses projetos, ao beneficiar de maneira intempestiva grupos muito específicos, em diversos tributos. Entretanto, este tipo de proposição foi perdendo centralidade ao longo dos anos, como se pode observar no Gráfico 3.

**Gráfico 3**  
**Distribuição Anual de Proposição de Benefícios Fiscais por tipo**  
**Câmara dos Deputados - 1988-2020**



Fonte: elaboração dos autores, com base nos dados do site da Câmara dos Deputados.

Nota: Percentagens se referem ao total de proposições em matéria tributária.

O segundo tipo de benefício fiscal em relevância para os parlamentares é a criação de despesas dedutíveis no IRPF ou no IRPJ (20,04% do total de proposições tributárias). A legislação permite que certas despesas sejam consideradas dedutíveis, reduzindo o montante total sobre o qual incidem as alíquotas marginais do imposto de renda. No caso das pessoas físicas, são consideradas despesas dedutíveis os gastos com educação, com saúde (como no caso de seguros privados),

com pensão alimentícia, entre outros. Enquadra-se nessa categoria, por exemplo, o PL 7074/2020, permitindo que gastos com aprendizagem de idiomas se tornassem dedutíveis no IRPF. Este tipo de proposição cresceu em centralidade na agenda parlamentar ao longo do tempo, como se pode observar no Gráfico 3.

Em terceiro lugar na ordem de prioridades da agenda parlamentar em matéria de benefícios fiscais estão proposições que criam um benefício fiscal de isenção no IPI (17,56% do total de proposições tributárias). Grosso modo, esses projetos estabelecem que determinados produtos se tornem isentos desse imposto. O PL 7799/2014 é um típico exemplo deste tipo de projeto, já que propunha a isenção de IPI para vans alocadas ao transporte coletivo de passageiros. Esse tipo de benefício fiscal cresceu em importância ao longo dos anos, como se pode observar no gráfico 3.

Por fim, a introdução de novas isenções no imposto de renda, tanto para pessoas físicas como para as jurídicas, representou 7,51% do total de proposições tributárias analisadas. Como vimos, lucros e dividendos são considerados rendimentos isentos no IRPF. Projetos nesta categoria estabelecem que certos rendimentos passem a ser considerados isentos. Exemplos de proposições que criam tal benefício são o PL 1585/2015 que estabelecia a isenção no imposto de renda daqueles rendimentos oriundos de horas extras, além do PL 3040/2020, o qual incluía a fibrose pulmonar idiopática no rol de doenças que ensejam a isenção de rendimentos recebidos por pessoas portadoras de doenças graves previstas em lei.

- **Parlamentares das regiões mais pobres priorizam regimes especiais ao passo que os das regiões mais prósperas também priorizam deduções do IR**

A prioridade conferida aos benefícios fiscais na agenda parlamentar dos deputados federais está distribuída de modo bastante similar entre as regiões (coluna da direita da tabela 6). Entretanto, a desagregação por tipo de benefício revela certa especialização regional. Mais de um terço das proposições dos representantes da região Norte (36,6%) propuseram regimes especiais territorialmente circunscritos. A importância deste tipo de benefício na agenda destes parlamentares também é bastante superior àquela dos representantes das regiões mais prósperas (Centro-oeste e Sudeste). É plausível supor que este comportamento seja explicado pela concentração de benefícios diversos na Zona Franca de Manaus. Com a criação de gastos tributários naqueles tributos incidentes sobre mercadorias e serviços, um maior contingente de agentes econômicos pode ser beneficiado na região Norte, incentivando parlamentares da região a apresentar benefícios fiscais do tipo. Ademais, esta agenda também apresenta grande relevância na atuação parlamentar dos representantes da região Nordeste, o que permite supor que seja uma

demanda de setores menos competitivos da economia, explicando porque ambas as regiões apresentam regimes especiais acima da média geral.

Por outro lado, nas regiões mais prósperas, a expansão de deduções no Imposto de Renda, seja pessoa física ou jurídica, apresenta relevância muito próxima ao da criação de regimes especiais. Observe-se que a taxa de proposições deste tipo é muito semelhante à da criação de regimes especiais.

**Tabela 6**  
**Distribuição de Proposição de Benefícios fiscais por Região**  
**Câmara dos Deputados - 1988-2020**

Região	% de Deduções (IRPF/IR PJ)	% de Isenções (IRPF/IR PJ)	% de Isenções (IPI)	% de Regimes Especiais	% de Benefícios Fiscais
N	17,47	6,11	20,21	36,63	70,74
NE	19,53	7,42	18,36	28,12	66,99
CO	22,51	8,53	16,82	23,70	66,35
SE	22,89	9,46	17,00	23,34	68,73
S	19,98	5,35	21,05	28,30	69,08

Fonte: elaboração dos autores, com base nos dados do site da Câmara dos Deputados.

Nota: Porcentagens se referem ao total de proposições de benefícios fiscais sobre o total de proposições de cada região.

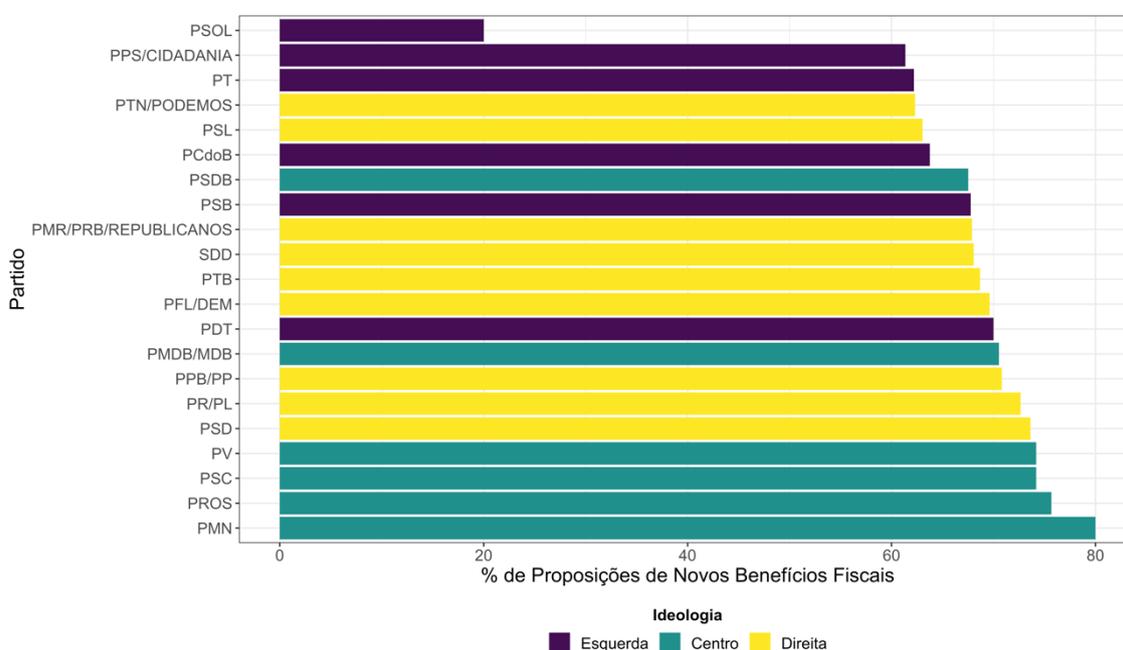
**•Excluído o PSOL, a orientação ideológica dos partidos não afeta a importância dos benefícios fiscais na agenda parlamentar em matéria tributária.**

A centralidade da concessão de novos benefícios fiscais na agenda dos parlamentares não se altera quando se observa o comportamento dos partidos. Apenas para o PSOL este tipo de matéria não apresenta prioridade: de todas suas proposições tributárias, “apenas” 20% são novos benefícios fiscais. Para os demais partidos, independentemente de sua orientação ideológica, a taxa de proposições de novos benefícios fiscais é superior a 60%. Entretanto, entre os partidos classificados como de direita e de centro, esta prioridade é ligeiramente superior (ver gráfico 4).

Esta interpretação é confirmada quando agregamos os partidos por sua orientação ideológica. Os grupos ideológicos apresentam taxas

muito semelhantes de proposição de benefícios fiscais. Ainda que centro e direita proponham, respectiva e aproximadamente, 70% de benefícios diversos, a esquerda o faz em 64% de suas proposições (coluna da direita da tabela 7). O mesmo resultado é encontrado quando se observam os tipos de proposições de benefícios fiscais. As diferenças nas taxas não são indicativas de um comportamento distinto em relação à política tributária.

**Gráfico 4**  
**Distribuição de Proposições sobre Benefícios Fiscais por Partido**  
**Câmara dos Deputados - 1988-2020**



Fonte: elaboração dos autores, com base nos dados do site da Câmara dos Deputados. Nota: Porcentagens se referem ao total de benefícios sobre o total de proposições de cada partido.

**Tabela 7**  
**Distribuição de Proposições de Benefícios Fiscais por**  
**orientação ideológica dos partidos**  
**Câmara dos Deputados - 1988-2020**

<b>Ideologia</b>	<b>% de Deduções (IRPF/IRPJ)</b>	<b>% de Isenções (IRPF/IRPJ)</b>	<b>% de Isenções (IPI)</b>	<b>% de Regimes Especiais</b>	<b>% de Benefícios Fiscais</b>
Esquerda	19,43	6,53	16,96	26,04	64,09
Centro	21,86	8,41	18,18	27,57	70,32
Direita	21,47	8,13	19,44	26,84	69,93

Fonte: elaboração dos autores, com base nos dados do site da Câmara dos Deputados. Nota: Porcentagens se referem ao total de benefícios sobre o total de proposições de cada grupo ideológico.

**•A relação com o governo não altera o comportamento parlamentar em matéria de concessão de novos benefícios fiscais**

Estar na oposição ou fazer parte da coalizão de governo não altera a agenda dos parlamentares em matérias relativas à concessão de novos benefícios fiscais. Esta dimensão do comportamento parlamentar independe de sua relação com o governo. As taxas de apresentação deste tipo de proposta sobre o total de proposições dos parlamentares não diferem se observadas pelo conjunto das proposições (coluna da direita da tabela 8) ou por tipos específicos de benefício fiscal.

**Tabela 8**  
**Distribuição Proposições de Benefícios Fiscais por Relação**  
**com o Governo**  
**Câmara dos Deputados - 1988-2020**

<b>Coalizão</b>	<b>% de Deduções (IRPF/IR PJ)</b>	<b>% de Isenções (IRPF/IRPJ)</b>	<b>% de Isenções (IPI)</b>	<b>% de Regimes Especiais</b>	<b>% de Benefícios Fiscais</b>
Não	20,15	7,94	17,03	27,40	67,05
Sim	21,84	7,61	19,65	26,31	69,73

Fonte: elaboração dos autores, com base nos dados do site da Câmara dos Deputados. Nota: Porcentagens se referem ao total de benefícios sobre o total de proposições de cada grupo de relação com o governo.

O comportamento parlamentar da esquerda não difere quando esta está na oposição ou está no governo (comparação do primeiro bloco de linhas na tabela 9, no qual a taxa está muito próxima de 64%, seja para a esquerda na oposição, seja para a esquerda no governo). O mesmo pode ser concluído para o comportamento dos partidos de centro. Seja na oposição, seja no governo, cerca de 70% de suas proposições tributárias propuseram algum tipo de benefício fiscal. Ligeira diferença de comportamento pode ser observada pelos partidos de direita quando no governo, que apresentam 4 pontos percentuais de diferença quando em relação à sua agenda parlamentar quando estão fora do governo. Estas diferenças, entretanto, não são suficientemente expressivas para obter a conclusão de que há uma diferença de comportamento quando observamos a combinação de ideológica partidária e orientação em relação ao governo.

**Tabela 9**  
**Distribuição de Benefícios por Ideologia e**  
**Relação com o Governo**  
**Câmara dos Deputados - 1988-2020**

<b>Ideologia</b>	<b>Coalizão</b>	<b>% de Deduções (IRPF/IRPJ)</b>	<b>% de Isenções (IRPF/IRPJ)</b>	<b>% de Isenções (IPI)</b>	<b>% de Regimes Especiais</b>	<b>% de Benefícios Fiscais</b>
Esquerda	Não	18,41	6,52	17,68	27,39	63,77
Esquerda	Sim	20,67	6,54	16,08	24,38	64,49
Centro	Não	23,28	8,59	14,84	27,03	69,69
Centro	Sim	20,58	8,26	21,30	28,12	71,01
Direita	Não	19,20	8,60	18,14	27,68	67,73
Direita	Sim	23,27	7,76	20,47	26,17	71,68

Fonte: elaboração dos autores, com base nos dados do site da Câmara dos Deputados.

Nota: Porcentagens se referem ao total de benefícios sobre total de proposições de cada díade ideologia-governo.

- **Parlamentares da oposição da região Norte têm maior probabilidade de apresentar proposições concedendo regimes especiais ao passo que a esquerda no governo tem menor probabilidade de apresentar qualquer nova concessão de benefícios**

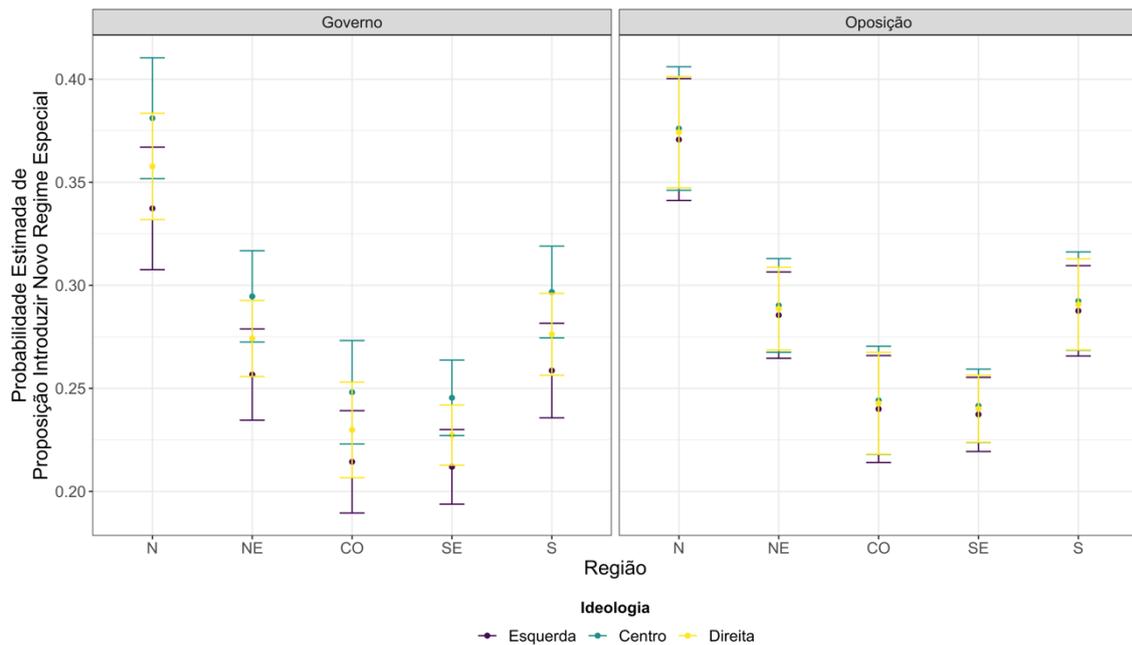
Até aqui, nosso estudo se concentrou em distribuições de frequência tomando em consideração atributos específicos dos parlamentares -- ora a região, ora a ideologia, ora a relação com o governo. É possível fazer um exercício mais sofisticado e estimar a probabilidade de um parlamentar apresentar proposições envolvendo a concessão de novos benefícios fiscais, levando em consideração a combinação de região de origem do parlamentar bem como sua orientação ideológica e sua relação com o governo<sup>5</sup>.

A introdução de novos regimes especiais é estatisticamente maior entre parlamentares da região Norte, independentemente de sua

<sup>5</sup> O método envolve regressões logísticas, pelas quais é possível associar a proposição de cada tipo de benefício de fiscal, em função da combinação de região, ideologia e relação com o governo do parlamentar que apresentou cada projeto de lei.

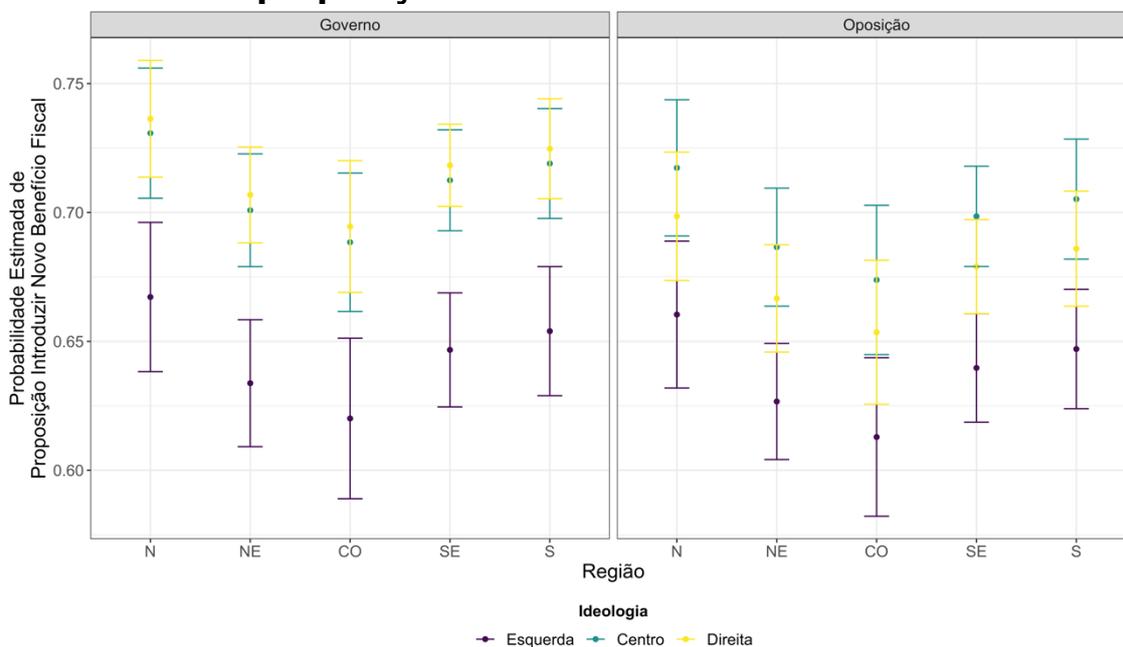
ideologia, mas sobretudo entre parlamentares da oposição. Como se pode ver, nesse caso, a probabilidade de novos regimes especiais serem apresentados por estes parlamentares é de 40%, aproximadamente, contra 27,5% das demais regiões.

**Figura 1**  
**Probabilidade Estimada de um deputado apresentar**  
**proposição de novo Regime Especial**



Fonte: elaboração dos autores, com base nos dados do site da Câmara dos Deputados.

**Figura 2**  
**Probabilidade Estimada de um deputado apresentar**  
**proposição de novo benefício fiscal**



Fonte: elaboração dos autores, com base nos dados do site da Câmara dos Deputados.

Por outro lado, parlamentares de esquerda no governo tendem a recorrer menos, de maneira estatisticamente significativa, à proposição de novos benefícios fiscais. Ainda que na oposição tal diferença desapareça estatisticamente, em qualquer região, a probabilidade de se apresentar novos benefícios fiscais é menor entre partidos de esquerda. Contudo, mesmo assim, essa probabilidade é alta, de aproximadamente 65%.

- **Contrariando todas as expectativas, o governo Bolsonaro submeteu uma proposta progressiva de reforma tributária ao Congresso**

O presidente Bolsonaro submeteu uma proposta de reforma do IRPF, por meio do PL 2337/2021. Quando desta submissão, já se encontrava em avançado estágio de negociações no Congresso a tramitação da PEC 45/2019, uma matéria de iniciativa do parlamento. O governo bombardeou a proposta, advogando a favor de seu arquivamento, sob o argumento de que esta reforma não seria politicamente viável. Em direção oposta, o Executivo optou por reformar o IR, por meio do PL 2337/2021, o que seria um passo inicial de uma estratégia gradual de reforma do sistema tributário.

Por que a proposta de reforma tributária de Bolsonaro pode ser considerada progressiva?

- Propunha que a faixa de isenção do IRPF fosse elevada, dos atuais R\$ 1.903,98 para R\$ 2.500,00. A mudança reduziria a arrecadação, mas isentaria do IR uma faixa maior de contribuintes de mais baixa renda, aqueles cuja renda mensal estivesse abaixo de R\$ 2.500,00.
- Propunha a revogação da figura dos juros sobre capital próprio (JCP) e a isenção de lucros e dividendos no IRPF, ambas instituídas em 1995. A primeira permite que empresas usem, como despesas dedutíveis no IRPJ, valores pagos a título de juros a seus acionistas, no pagamento de empréstimos feitos por esses últimos. A isenção de lucros e dividendos é uma brecha legal que reduz a tributação sobre altos salários, beneficiando o topo da distribuição de renda brasileira. A proposta estipulava que lucros e dividendos seriam tributados em 20%, respeitado um piso de isenção de R\$ 20.000 mensais. As duas medidas taxariam os contribuintes de mais alta renda.
- Propunha um limite para a declaração sob o regime de desconto simplificado no IRPF. Atualmente, qualquer contribuinte pode declarar seu imposto pelo regime de desconto simplificado. Não é necessário registrar despesas dedutíveis, garantindo um desconto de 20% sobre o imposto devido, embora o desconto não possa ultrapassar o valor de R\$ 16.754,34. Com a proposta original, só poderiam declarar sob o regime de desconto simplificado aqueles contribuintes que auferissem, no máximo, R\$ 40.000 anuais, efetivamente elevando a arrecadação. Afinal, o desconto máximo seria igual a R\$ 8.000.
- Propunha um regime de tributação automática para lucros obtidos por pessoas físicas em países com regimes fiscais privilegiados, como paraísos fiscais ou *offshores*. Além disto, propunha a padronização de alíquotas incidentes sobre operações no mercado financeiro, de capitais e fundos de investimento.

Ainda que a proposta do executivo tenha previsto uma redução na alíquota do IRPJ, como compensação, o cômputo total sobre a arrecadação era positivo, por meio do aumento da progressividade do sistema como um todo. Em outras palavras, aumentava a arrecadação com um aumento do ônus sobre o topo da distribuição e sobre empresas.

**• Confirmando nossas expectativas, a tramitação da proposta progressiva do governo Bolsonaro foi um espetacular fracasso parlamentar**

Na Câmara dos Deputados, a relatoria da proposta foi atribuída ao deputado Celso Sabino (PSL-PA), deputado federal de primeiro mandato, eleito pelo PSDB em 2018. Auditor fiscal, figura como um dos parlamentares emergentes em matéria tributária.

O conteúdo progressivo foi objeto de intensa oposição. Entidades de classe e grupos de interesse passaram a se engajar na alteração da proposta, sobretudo criticando a revogação da isenção de lucros e dividendos. Duas semanas após sua apresentação, 120 associações empresariais, envolvidas em todo tipo de atividade econômica, se posicionaram contrárias à proposta por meio de um manifesto<sup>6</sup>.

Para minimizar a oposição ao projeto, Celso Sabino optou por reduzir ainda mais a alíquota do IRPJ. Estimando que a cobrança de lucros e dividendos aumentaria a arrecadação, o governo optou por reduzir a alíquota do IRPJ dos atuais 15% para 12,5% em 2022 e 10% em 2023. Já o relator, em sua primeira versão, propunha a redução da alíquota do IRPJ para 2,5%<sup>7</sup>, em forte aceno a empresários.

A redução da alíquota do IR abriu, contudo, uma frente de conflito com governadores e prefeitos. Do total arrecadado pelo IR e IPI, 49% são repassados a estados e municípios por meio dos fundos constitucionais: Fundo de Participação dos Estados e Fundo de Participação dos Municípios. A redução na arrecadação do IRPJ, implicaria queda nas receitas dos governos subnacionais. Governadores e prefeitos passaram à mobilização contrária à mudança proposta pelo relator em seu substitutivo preliminar.

---

<sup>6</sup> Ver mais em: Em carta a Lira, 120 associações empresariais se posicionam contra reforma do IR de Guedes. Disponível em: [https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,em-carta-a-lira-120-associacoes-empresariais-se-posicionam-contr-reforma-do-ir-de-guedes,70003771774?utm\\_source=estadao:twitter&utm\\_medium=link](https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,em-carta-a-lira-120-associacoes-empresariais-se-posicionam-contr-reforma-do-ir-de-guedes,70003771774?utm_source=estadao:twitter&utm_medium=link). Último acesso em 21/01/2022.

<sup>7</sup> Ver mais em: Relator da reforma do IR corta imposto de empresa em 12,5 pontos. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/07/relator-da-reforma-do-ir-corta-imposto-de-empresa-em-125-pontos.shtml>. Último acesso em 21/01/2022.

Assim, a proposta originalmente progressiva mobilizou a oposição de três interesses distintos, que, contudo, convergiram na oposição ao projeto. O Ministério da Economia temia que as mudanças propostas pelo relator reduzissem a arrecadação. A queda na arrecadação afetava adicionalmente a intenção do presidente Bolsonaro instituir um programa de transferência de renda mais abrangente e robusto que o Programa Bolsa Família. Este novo programa seria uma peça central na campanha de Bolsonaro à reeleição. Grupos de empresários se movimentavam intensamente para vetar o projeto, ferrenhamente opositores da revogação da isenção de lucros e dividendos. Por fim, governos subnacionais também pressionavam contrariamente, por perderem receitas com um menor volume de transferências.

O substitutivo do relator não apenas erodiu as bases progressivas da proposta original como criou ainda mais brechas para a regressividade. O relator manteve a revogação da isenção de lucros e dividendos, mas reduziu sua cobrança de 20% para 15%. Porém, lucros e dividendos auferidos por empresas cadastradas no Simples ou por empresas com faturamento anual máximo de R\$ 4,8 milhões – um faturamento que beneficia pessoas físicas de altos rendimentos, que criam pessoas jurídicas para desempenhar atividades, continuariam isentos no IRPF. Além disso, lucros distribuídos entre empresas do mesmo grupo, como *holdings* familiares, também são isentos da cobrança, privilegiando sobremaneira o planejamento de transferência de ativos entre pessoas no topo da distribuição. A proposta foi aprovada na Câmara dos Deputados.

Os ganhos redistributivos da versão aprovada na Câmara dos Deputados são minúsculos. Caso o projeto seja aprovado no Senado e promulgado, as mudanças acabam por reduzir a desigualdade de renda em apenas 0,2 pontos percentuais (Bottega et al., 2021).

No Senado, a relatoria da proposta aprovada na Câmara foi atribuída ao senador Angelo Coronel (PSD-BA), também senador de primeiro mandato, após longa carreira como deputado estadual na Bahia. O senador afirmou singelamente que nunca viu uma “peça tão ruim”<sup>8</sup>. Dada a frustração de quase todos os interesses envolvidos, a reforma do imposto de renda é considerada, pelos próprios senadores, morta<sup>9</sup>. Assistimos, assim, ao fim melancólico de uma das únicas

---

8 Ver mais em: Relator do IR no Senado ataca texto e ameaça plano de Guedes para Auxílio Brasil. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/10/relator-do-ir-no-senado-ataca-texto-e-ameaca-plano-de-guedes-para-auxilio-brasil.shtml>. Último acesso em 21/01/2022.

9 Ver mais em: Reforma do Imposto de Renda é considerada morta no Senado. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2021/10/reforma-do-imposto-de-renda-e-considerada-morta-no-senado.shtml>. Último acesso em 21/01/2022.

tentativas de mudança progressiva de relevância que o sistema tributário brasileiro testemunhou, desde a redemocratização.

### **O cenário descrito neste documento significa que reformas progressivas são impossíveis?**

Não necessariamente. Países da América Latina aprovaram mudanças progressivas importantes.: Argentina, Bolívia, Uruguai, Colômbia, México e Chile (Fairfield e Garay, 2017; Flores-Macías, 2014; Rius, 2015). Assim que iniciou seu governo, o presidente dos EUA, Joe Biden, anunciou um ambicioso plano de infraestrutura, financiado em parte por um aumento de impostos sobre empresas, revertendo parte das mudanças regressivas instituídas por Ronald Reagan nos anos 1980, George W. Bush nos anos 2000 e Donald Trump em 2016.

Em segundo lugar, a pandemia mostrou como a tributação progressiva pode ser usada como parte do esforço do combate a seus efeitos, como por exemplo, no fortalecimento da renda e das condições socioeconômicas de grupos vulneráveis. Argentina, Bolívia, Espanha, Nova Zelândia, Bélgica, Coreia do Sul e Ilhas Maurício são exemplos disso (ver Box 1 sobre Janela de Oportunidades).

Além disso, embora de caráter especulativo, o fato de que até mesmo um governo de direita como o governo Bolsonaro apresentou uma reforma de tipo progressivo pode significar que é muito pequena a margem econômica para propostas que não afetem os estratos mais elevados de renda, notadamente muito baixamente tributados. É plausível supor que a mais provável margem para expansão da arrecadação no Brasil seja na direção do topo da distribuição de renda.

Entretanto, como esta nota demonstrou, não é simples a modificação do comportamento parlamentar típico no Brasil. Historicamente, as perspectivas não são auspiciosas. Grupos de interesse tendem a se mobilizar e buscam influir no veto de medidas do tipo, como a tramitação do PL 2337/2021 tão bem atesta.

A iniciativa parlamentar também é incipiente para reversão desse quadro. Os parlamentares não apenas não submetem propostas progressivas como estão primordialmente focados na concessão de novos benefícios fiscais.

Restaria aos defensores de um sistema tributário progressivo três caminhos para aumentar as chances de uma reforma tributária progressiva.

Em primeiro lugar, é fundamental explicar à sociedade os ganhos potenciais advindos de uma reforma progressiva. Esta pode incluir tanto a redução de desigualdades em si, como o financiamento e aprimoramento de políticas que atingem diretamente a vida das pessoas, como saúde, educação e transferências de renda.

Em segundo lugar, diminuir os custos e perdas de grupos que serão mais tributados também é importante. Reformas deste tipo

podem ser mais viáveis politicamente mediante uma melhor informação de como seus custos seriam concentrados em grupos de renda que podem arcar com eles.

Finalmente, é importante difundir na opinião pública como a redistribuição é uma instrumentalização possível e positiva da tributação. Comumente, o debate é marcado por argumentos de que a tributação progressiva distorce decisões econômicas, afugenta e deprime investimentos ou leva à fuga de capitais. Ainda que existam considerações importantes a serem feitas para que a tributação progressiva não cause de fato essas consequências negativas, o uso redistributivo da tributação deve ser reivindicado, como uma ferramenta, num vasto repertório, capaz de superar a desigualdade que caracteriza a sociedade brasileira.

## Referências

- Arretche, Marta (2018). Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil. a inclusão dos outsiders, in: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol 33, n. 96: pp. 1-23.
- Arretche, Marta; Marques, Eduardo; Faria, Carlos Aurelio (org.) (2019). *As Políticas da Política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*. São Paulo: Editora UNESP.
- Blanchet, Thomas; Chancel, Lucas; Gethin, Amory (2021). Why is Europe more Equal than the United States? Working Paper no. 2020/19. World Inequality Lab.
- Bottega, A. et al (2021). *A Proposta de Reforma Tributária para o Imposto de Renda de Pessoa Física e seus efeitos na desigualdade*. São Paulo: Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades, 2021.
- Fairfield, T.; Garay, C. (2017) Redistribution Under the Right in Latin America: Electoral Competition and Organized Actors in Policymaking. *Comparative Political Studies*, v. 50, n. 14, p. 1871–1906.
- Flores, P. C. DA S. *A Política da Política de Salário-Mínimo no Brasil*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2017.
- Flores-Macías, G. (2014) 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.
- Gobetti, Sergio e Orair, Rodrigo (2016). *Progressividade tributária: a agenda negligenciada*. Texto para Discussão, no. 2190. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília.
- Gobetti, S. W. (2016). *Tributação do Capital no Brasil e no Mundo*. Brasília: IPEA, 2018.
- Goñi, E.; López, H.; Servén, L. Fiscal redistribution and income inequality in Latin America. *World Development*, v. 39, n. 9, p. 1558–1569, 2011.
- Lazzari, Eduardo Alves e Leal, Jefferson (2019). A política tributária sob o olhar da desigualdade: regressividade estável, persistente e

- duradoura. In: Arretche, Marta; Marques, Eduardo; Faria, Carlos Aurelio (org.) (2019). *As Políticas da Política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*. São Paulo: Editora UNESP.
- Lazzari, E. *Sistemas Tributários Regressivos em Democracias Desiguais: o caso brasileiro*. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2021.
- Neri, Marcelo; Souza, Pedro (2012). A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. *Comunicados do IPEA*, no. 155 Brasília: IPEA.
- Oliveira, F. A.; Biasoto, G. A Reforma Tributária: removendo entraves para o crescimento, a inclusão social e o fortalecimento da federação. In: *Tributação e Desigualdade*. Belo Horizonte: Letramento, 2017.
- Piketty, T. (2014). *O Capital no Século XXI*. São Paulo: Intrínseca.
- Piketty, Thomas and Saez, Emmanuel (2014). Inequality in the long run. *Science*, vol 344, Issue 6186, May, pp. 838-42.
- Rezende, F. et al (1987). *Estudos para a Reforma Tributária*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Acesso em: 17 jul. 2018.
- Rius, A. (2015). The Uruguayan tax reform of 2006: Why didn't it fail? In: *Progressive tax reform in Latin America*. Washington D.C.: Wilson Center, p. 64-100.
- Silveira, Fernando Gaiger; Rezende, Fernando; Afonso, José Roberto; Ferreira, Jhonatan (2013). Fiscal Equity: Distributional Impacts of Taxation and Social Spending in Brazil. *Working Paper do International Policy Center for Inclusive Growth*, no. 115. Brasília, draft.
- Silveira, F.; Passos, L. (2017). Impactos Distributivos da Tributação e do Gasto Social - 2003 e 2008. In: *Tributação e Desigualdade*. Rio de Janeiro: Letramento.
- Soares, Sergei S. D (2006). Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase entre 2001 e 2004. *Texto para Discussão IPEA*, no. 1166.
- Soares, Sergei Suarez Dillon (2010). O ritmo na queda da desigualdade no Brasil é aceitável? *Revista de Economia Política*, vol. 30, no. 3 (119), pp. 364-380 julho-setembro.
- Souza, Pedro (2018). Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil: 1926-2013. São Paulo: Hucitec.

**BOX 1 – A Pandemia da Covid-19 como janela de oportunidade para a tributação progressiva**

*Em 2020, ocorreu um aumento no número de proposições legislativas de tipo progressivo na Câmara dos Deputados. Esta se*

*deve à eclosão da pandemia da Covid-19.*

*A janela de oportunidade que a Covid-19 criou para a tributação progressiva é internacional. Em função de seus impactos socioeconômicos e da necessidade de encontrar novas fontes de receitas para financiar políticas que mitiguem as novas vulnerabilidades, a pandemia desencadeou uma extensa discussão sobre política tributária progressiva em diversos países.*

*Converter a política tributária em instrumento de redução de desigualdades ganhou grande centralidade na agenda de países desenvolvidos e na América Latina. A criação de impostos sobre o patrimônio foi apresentada na Bolívia e na Argentina, para citar apenas alguns exemplos da região. Nos EUA, Joe Biden propôs no início de seu mandato um plano de expansão da infraestrutura, vinculando seu financiamento ao aumento da tributação sobre empresas e na elevação do imposto mínimo sobre ganhos no exterior. Paralelamente, negociações internacionais aconteciam no âmbito do G7, visando aumentar a tributação sobre multinacionais, permitindo que estas fossem tributadas onde operam, não só onde afirmam ter sede fiscal. Além disto, diversos países aumentaram a progressividade de seus sistemas tributários, no decorrer e em função da pandemia. A Bélgica introduziu uma cobrança sobre depósitos bancários que excedessem o valor de um milhão de euros. A Coreia do Sul criou uma faixa de renda em seu imposto de renda, explicitamente voltada àqueles que declaram mais de um bilhão em valores da moeda local, além de aumentar a alíquota marginal máxima de 42% para 45%. Ademais, também elevou a cobrança no imposto sobre propriedades imóveis. Os Países Baixos também elevaram a alíquota de seu imposto de renda. A Nova Zelândia estabeleceu um novo imposto sobre rendas no topo da distribuição, enquanto a Espanha aumentou a cobrança de seu imposto sobre patrimônio de 2,5% para 3,5%, para contribuintes que auferissem mais do que 10,695 milhões de euros. O continente africano também registrou mudanças progressivas: as Ilhas Maurício criaram uma "taxa solidária" para aqueles cuja renda tributável superasse três milhões em moeda local (OECD, 2021). Assim, a pandemia pode ser vista como uma janela de oportunidades, para que atores interessados em usar da tributação, como política redistributiva, advoguem a favor da introdução de legislação tributária progressiva.*

## **BOX 2 – As Figuras Chave da Política Tributária no Congresso**

*A atividade parlamentar envolve especialização temática. Congressistas tornam-se as referências partidárias de temas específicos. No Brasil, boa parte da atuação de parlamentares tidos*

como “especialistas” na política tributária se dá em torno da aprovação de alguma reforma abrangente e estrutural. O tema é recorrente na política brasileira, pois além de regressivo, o sistema tributário brasileiro é sabidamente caótico.

Com uma quantidade considerável de tributos incidentes sobre mercadorias e serviços, sejam eles impostos ou contribuições sociais, de todos os entes federativos, ou seja, com tributos diferentes sob a responsabilidade da União, estados e municípios, a forma com que esses tributos são recolhidos adiciona considerável complexidade à maneira com que são declarados, apurados e recolhidos.

Ainda que a tributação sobre a renda tenha sido objeto de importante modificação em 1995, ocorreram várias tentativas frustradas de reformar o sistema brasileiro de maneira abrangente, tanto no governo FHC em 1999, quanto no governo Lula em duas oportunidades, 2003 e 2006. O tema da reforma tributária é um tema recorrente na agenda parlamentar. Há atualmente duas frentes parlamentares sobre o tema.

Uma delas, intitulada Frente Parlamentar da Reforma Tributária Solidária, é o braço parlamentar de iniciativa homônima, cujo apelo se dá em torno da necessidade de extinguir a regressividade do sistema tributário. Sendo coordenada pelo Senador Paulo Paim (PT-RS) e pela Deputada Alice Portugal (PC do B-BA), duas importantes organizações também fazem parte do movimento: a Associação dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) e a Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (FENAFISCO).

A segunda é a Frente Parlamentar Mista pela Reforma Tributária, coordenada por Luis Miranda (DEM-DF), figura que também ganhou notoriedade por sua denúncia apresentada à CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) que investigou a atuação do governo federal na pandemia.

Abaixo, pode-se encontrar os chamados “especialistas” da política tributária. O grupo de “emergentes” se refere àqueles que ganharam destaque na atuação no tema por terem recentemente feito parte do trâmite de peças legislativas importantes na política tributária. Enquanto o grupo dos “tradicionais” se refere àqueles que atuam na agenda, grosso modo, desde a redemocratização.

### **Especialistas Tradicionais e Emergentes na Política Tributária no Congresso**

<b>Tradicionais</b>	
<b>Parlamentar</b>	<b>Motivo de Destaque</b>
<b>Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR)</b>	<i>Um dos principais parlamentares na política tributária desde 1991, ainda que não tenha ingressado na atual</i>

	<p><i>legislatura. Apresentou uma série de propostas de reforma tributária. Em 1991, por exemplo, apresentou uma que foi totalmente modificada pelo governo Itamar Franco em 1993, transformando-se na norma que criou o IPMF (Imposto sobre Movimentações Financeiras).</i></p> <p><i>Além de todas as proposições relacionadas à política tributária que apresentou, é tido como o autor da PEC 110/2019, proposta que funde num único tributo, além de IPI, ICMS, ISS, Cofins e PIS/PASEP, o IOF (Imposto sobre Operações Financeiras), o Salário-Educação e a Cide-Combustíveis. Mesmo que não exerça mandato no momento, continua ativo na agenda da política tributária.</i></p>
<p><b>Fernando Bezerra Coelho (MDB-PE)</b></p>	<p><i>Atualmente senador, Fernando Bezerra Coelho não foi apenas líder do governo Bolsonaro no Senado até 2021. O político pernambucano participou da ANC (Assembleia Nacional Constituinte) de 1987-1988. A ANC formatou a Constituição a partir da divisão dos trabalhos em comissões temáticas. Existia uma comissão especificamente voltada à elaboração das regras para o sistema eleitoral, outra para saúde, etc. Assim, existiram 24 subcomissões, sendo uma delas de tributação, cujo relator, responsável pela elaboração do sistema tributário, foi Fernando Bezerra Coelho.</i></p> <p><i>Embora subsidiado por uma proposta técnica, elaborada pelo IPEA (REZENDE et al., 1987), Coelho deixou de incorporar</i></p>

	<p><i>parte das recomendações do estudo. Uma das exceções foi o componente progressivo da proposta que, i) criava um imposto sobre patrimônio, o IPL (Imposto sobre Patrimônio Líquido) e ii) equiparava os rendimentos de trabalho e de capital, no recolhimento do imposto de renda, os quais, como vimos, constituiriam importantes normas progressivas, sendo representativo do comportamento parlamentar padrão, rechaçando a funcionalidade redistributiva da política tributária.</i></p>
<b>Emergentes</b>	
<p><b>Baleia Rossi (MDB-SP)</b></p>	<p><i>Autor da PEC 45/2019. Esta proposta, elaborada em conjunto com o Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), sob a gestão de Bernard Appy, introduzia uma mudança estrutural no sistema tributário brasileiro, ao fundir cinco tributos diferentes sobre mercadorias e serviços. Esses tributos eram o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados, federal), o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, estadual), o ISS (Imposto sobre Serviços de qualquer natureza, municipal), a Cofins (Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social, federal) e o PIS/PASEP (Programa de Integração Social, Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, federal).</i></p> <p><i>Importa destacar que a PEC 45/2019 foi, em grande parte, subsidiada pelo CCiF liderado por Bernard Appy, ativo em</i></p>

	<p><i>tentativas anteriores de reforma tributária no governo Lula. Seu objetivo principal era simplificar o sistema tributário, ao fundir tributos que se sobrepõem e ainda são de responsabilidade de diferentes entes federativos, além de criar os mecanismos de transição entre o atual sistema e aquele resultante da reforma aprovada.</i></p> <p><i>A proposta avançou pela Comissão Especial na Câmara dos Deputados e hoje se encontra parada, aguardando apreciação pelo Plenário, em função da oposição do governo Bolsonaro, contrário à proposta. Pode-se argumentar que essa foi a tentativa de reforma tributária que mais avançou no Congresso desde 2006, mesmo tendo a ambição de ser uma reforma tributária estruturante.</i></p>
<b>Aguinaldo Ribeiro (PP-PB)</b>	<p><i>Relator da PEC 45/2019, responsável pelo recebimento e acolhimento de emendas ao projeto, além de elaboração de substitutivos, conforme aprovação de alterações ao projeto.</i></p>
<b>Celso Sabino (PSL-BA)</b>	<p><i>Deputado federal, relator na Câmara dos Deputados do Projeto de Lei 2337/2021, que foi a proposta do governo Bolsonaro para mudanças no IPRF e no IRPJ (Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas).</i></p>
<b>Angelo Coronel (PSD-BA)</b>	<p><i>Após aprovação na Câmara dos Deputados, o PL 2337/2021 foi encaminhado para o Senado, onde está sendo relatado pelo referido senador.</i></p>

## **ANEXOS METODOLÓGICOS**

### **ANEXO METODOLÓGICO 1: SELEÇÃO, IDENTIFICAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO DAS MATÉRIAS TRIBUTÁRIAS**

A pesquisa selecionou no site da Câmara dos Deputados todas as proposições que visassem alterar qualquer tributo federal. A busca compreendeu todo o período entre 1990 e 2020. Qualquer menção a algum tributo federal na ementa, no conteúdo ou na indexação de alguma proposição legislativa implicou sua inserção no banco de dados legislativo do estudo. Por “proposição legislativa” se entende projetos de lei, projetos de lei complementar, medidas provisórias ou propostas de emenda à constituição. Em outras palavras, qualquer iniciativa do legislativo ou do executivo que mencionasse algum tributo federal foi inserida no banco de dados.

Foram encontradas 4.841 proposições legislativas em matéria tributária por meio de um algoritmo supervisionado.

#### **Funcionamento do Algoritmo**

Sumariamente, o algoritmo foi empregado da seguinte maneira. Os pesquisadores analisavam e classificavam proposições sorteadas aleatoriamente. De modo que uma proposição seria considerada progressiva caso atendesse a um dos critérios abaixo:

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

- Com o aumento da incidência sobre bens de externalidades negativas<sup>10</sup>.

Assim, após a classificação manual destas proposições, informava-se ao algoritmo quais eram progressivas, criando condições para que o mesmo “aprendesse” a classificar as demais nos mesmos termos. Em seguida, novos projetos de lei eram aleatoriamente selecionados para validar os achados do algoritmo. Caso os resultados não fossem satisfatórios, repassava-se ao algoritmo novas proposições, dotando-o de mais subsídios para classificar as proposições. Após a triangulação entre seleção aleatória, classificação algorítmica e validação, existiam 4.841 proposições legislativas, na política tributária, classificadas entre progressivas e regressivas.

Estratégia semelhante foi adotada para identificar os diferentes tipos de benefícios fiscais. Contudo, no caso, o mesmo procedimento foi implementado em quatro análises diferentes, sendo elas:

1. captura de projetos que introduziam novas despesas dedutíveis ou expandiam/eliminavam limites para despesas já previstas na legislação, no IRPF e no IRPJ,
2. criava isenções no imposto renda de pessoas físicas ou jurídicas,
3. elaborava isenções no IPI;
4. criava um regime especial de tributação.

A seguir podem ser encontradas todas as tabelas de confusão que permitem avaliar quão satisfatória foi a classificação do algoritmo, na identificação dos quatro tipos de benefícios listados.

---

<sup>10</sup> Produtos de externalidades negativas são aqueles que podem gerar efeitos negativos para a sociedade como um todo, como derivados do tabaco e álcool. Ao adquirir produtos do tipo, considerando seus danos à saúde, a demanda por serviços médicos pode aumentar, onerando a sociedade. Por isso, habitualmente a tributação é usada para desestimular o consumo destas mercadorias.

## Tabelas de Confusão para Avaliar Algoritmo de Benefícios Fiscais

**Tabela A**  
**Tabela de Confusão de Validação para Novas Despesas Dedutíveis**

Esperado/Observado	Modelo	
	Não-Benefício	Benefício
<b>Validação</b>		
Não-Benefício	229	9
Benefício	15	33
Acurácia	91,60%	
Precisão	78,57%	
Sensibilidade	68,75%	
F1	73,33%	

Fonte: elaboração dos autores.

**Tabela B**  
**Tabela de Confusão de Validação para Novas Isenções (IRPF/IRPJ)**

Esperado/Observado	Modelo	
	Não-Benefício	Benefício
<b>Validação</b>		
Não-Benefício	255	7
Benefício	8	16
Acurácia	94,75%	
Precisão	69,56%	
Sensibilidade	66,66%	
F1	68,08%	

Fonte: elaboração dos autores.

**Tabela C**  
**Tabela de Confusão de Validação para Novas Isenções (IPI)**

Esperado/Observado	Modelo	
	Não-Benefício	Benefício
<b>Validação</b>		
Não-Benefício	235	7
Benefício	7	37
Acurácia	95,10%	
Precisão	84,09%	
Sensibilidade	84,09%	
F1	84,09%	

Fonte: elaboração dos autores.

**Tabela D**  
**Tabela de Confusão de Validação para Novos Regimes Especiais**

Esperado/Observado	Modelo	
	Não-Benefício	Benefício
Validação		
Não-Benefício	181	24
Benefício	30	51
Acurácia	81,11%	
Precisão	68,00%	
Sensibilidade	62,96%	
F1	65,38%	

Fonte: elaboração dos autores.

**Tabela E**  
**Tabela de Confusão de Validação para Novos Benefícios Fiscais em Geral**

Esperado/Observado	Modelo	
	Não-Benefício	Benefício
Validação		
Não-Benefício	75	28
Benefício	35	148
Acurácia	77,97%	
Precisão	84,09%	
Sensibilidade	80,08%	
F1	82,45%	

Fonte: elaboração dos autores.

## ANEXO METODOLÓGICO 2: CLASSIFICAÇÃO IDEOLÓGICA DE PARTIDOS POLÍTICOS

<b>Partido</b>	<b>Ideologia</b>
PCdoB	Esquerda
PDT	Esquerda
PPS/CIDADANIA	Esquerda
PS	Esquerda
PSB	Esquerda
PSOL	Esquerda
PSTU	Esquerda
PT	Esquerda
REDE	Esquerda
PHS	Centro
PMB	Centro
PMDB/MDB	Centro
PMN	Centro
PROS	Centro
PSC	Centro
PSDB	Centro
PTR	Centro
PV	Centro
NOVO	Direita
PDC	Direita
PDS	Direita
PEN/PATRIOTA	Direita
PFL/DEM	Direita
PMR/PRB/REPUBLICANOS	Direita
PPB/PP	Direita
PPR	Direita

PR/PL	Direita
PRN	Direita
PRONA	Direita
PRP	Direita
PRTB	Direita
PSD	Direita
PSL	Direita
PST	Direita
PTB	Direita
PTC	Direita
PTdoB/AVANTE	Direita
PTN/PODEMOS	Direita
SDD	Direita

---

*Fonte: elaboração dos autores, com base em Lazzari (2021).*

**ANEXO METODOLÓGICO 3: COALIZÕES ANUAIS, 1989-2020**

<b>Ano</b>	<b>Partidos na Coalizão</b>
1989	PMDB/MDB, PFL/DEM
1990	PFL/DEM
1991	PRN, PFL/DEM
1992	PDS, PR/PL
1993	PSDB, PFL/DEM
1994	PSDB
1995	PFL/DEM, PTB, PMDB/MDB
1996	PPB/PP, PFL/DEM, PMDB/MDB, PSDB
1997	PFL/DEM, PSDB, PPB/PP, PMDB/MDB, PTB
1998	PFL/DEM, PMDB/MDB, PSDB, PPB/PP
1999	PMDB/MDB, PFL/DEM, PSDB, PPB/PP
2000	PFL/DEM, PMDB/MDB, PSDB, PPB/PP
2001	PMDB/MDB, PFL/DEM, PSDB, PPB/PP
2002	PSDB, PPB/PP, PMDB/MDB
2003	PR/PL, PTB, PPS/CIDADANIA, PT, PSB, PV, PDT, PCdoB
2004	PPS/CIDADANIA, PR/PL, PMDB/MDB, PDT, PV, PT, PCdoB, PTB, PSB
2005	PR/PL, PMDB/MDB, PT, PTB, PCdoB, PSB, PV
2006	PT, PMDB/MDB, PR/PL, PTB, PSB, PPB/PP, PCdoB
2007	PPB/PP, PTB, PT, PDT, PSB, PR/PL, PMDB/MDB, PCdoB, PMR/PRB/REPUBLICANOS
2008	PR/PL, PT, PSB, PMDB/MDB, PPB/PP, PDT, PTB, PCdoB, PMR/PRB/REPUBLICANOS
2009	PMDB/MDB, PPB/PP, PTB, PT, PSB, PR/PL, PDT, PMR/PRB/REPUBLICANOS, PCdoB
2010	PTB, PT, PR/PL, PMDB/MDB, PSB, PPB/PP, PMR/PRB/REPUBLICANOS, PDT, PCdoB
2011	PPB/PP, PR/PL, PMDB/MDB, PT, PSB, PDT, PCdoB
2012	PT, PSB, PMDB/MDB, PR/PL, PDT, PMR/PRB/REPUBLICANOS,

	PCdoB, PPB/PP
2013	PMR/PRB/REPUBLICANOS, PPB/PP, PSB, PMDB/MDB, PT, PR/PL, PDT, PCdoB
2014	PDT, PMDB/MDB, PT, PPB/PP, PR/PL, PMR/PRB/REPUBLICANOS, PCdoB
2015	PMR/PRB/REPUBLICANOS, PT, PSD, PMDB/MDB, PTB, PR/PL, PCdoB
2016	PPB/PP, PSDB, PR/PL, PFL/DEM, PTB, PV, PMR/PRB/REPUBLICANOS, PSD, PMDB/MDB, PPS/CIDADANIA
2017	PMDB/MDB, PR/PL, PSDB, PMR/PRB/REPUBLICANOS, PSD, PV, PTB, PFL/DEM, PPB/PP, PPS/CIDADANIA
2018	PFL/DEM, PPS/CIDADANIA, PPB/PP, PMR/PRB/REPUBLICANOS, PSDB, PMDB/MDB, PSD
2019	PEN/PATRIOTA, PFL/DEM, PSL, PPB/PP, PMDB/MDB
2020	PR/PL, PFL/DEM, PMDB/MDB, PSL, PSD, PPB/PP, PEN/PATRIOTA

Fonte: elaboração dos autores

Nota: para detalhes da identificação da coalizão ver Lazzari (2021).

## EQUIPE RESPONSÁVEL PELA NOTA TÉCNICA

**EDUARDO LAZZARI** é pesquisador júnior do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-Cepid/Fapesp), mestre e doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Bacharel em Relações Internacionais (PUC-SP) e Ciências Sociais (USP), atual na área de desigualdade, políticas redistributivas e tributação.

**MARTA ARRETCHE** é pesquisadora e ex diretora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-Cepid/Fapesp), onde coordena os projetos de pesquisa “Preferências e desigualdade dos cidadãos” e “Avaliação da política de ações afirmativas da USP”, e professora titular do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (DCP-FFLCH/USP).

**RODRIGO MAHLMEISTER** é pesquisador júnior do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-Cepid/Fapesp) e mestre em Ciência Política pelo Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (DCP-FFLCH/USP). Possui graduação em Economia pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP).

