

---

12º Encontro da ABCP  
18 a 21 de agosto de 2020  
Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa (PB)

Área Temática: Estado e Políticas Públicas  
Política Tributária e Regressividade no Brasil: o caso da CPMF

Eduardo Alves Lazzari  
Doutorando Ciência Política (USP) e Pesquisador do Centro de Estudos da  
Metrópole (CEM)

## Resumo

Por que o sistema tributário brasileiro é regressivo? Utilizando-se da CPMF, argumenta-se que o Executivo, a despeito da ideologia, tem como preocupação precípua a arrecadação. Quando mudanças progressivas são propostas, centro e direita as vetam.

Palavras-chave: Política Tributária; Progressividade; Desigualdade; CPMF; Brasil.

## Abstract

Why Brazil's tax system is regressive? Resorting to CPMF, it is argued that the Executive, regardless of ideology, has as main concern tax collection. When progressive changes are proposed, center and right-wing parties veto it.

Key words: Tax Policy; Progressiveness; Inequality; CPMF; Brazil.

## **Introdução**

Por que o sistema tributário brasileiro é regressivo? Por meio da análise de uma das principais mudanças a que este sistema foi submetido desde 1988, a CPMF, argumenta-se que a preocupação precípua do ator protagonista nesta política – o Executivo – é a arrecadação, a despeito da ideologia e dos efeitos redistributivos das propostas feitas. Quando mudanças incrementais e ligeiramente progressivas são apresentadas, centro e direita vetam as propostas, conservando a regressividade do sistema.

A notória característica regressiva do sistema tributário brasileiro não apenas contribui para o aumento da desigualdade de renda no Brasil, como contradiz expectativas teóricas quanto à expansão de políticas redistributivas. Dessa forma, o estudo da regressividade do sistema tributário nacional serve como estudo de caso que contrasta com o que se sabe a respeito da capacidade que democracias têm de reduzir desigualdades.

Metodologicamente, isto é feito por meio da análise da tramitação de todas as peças legislativas que aprovaram, renovaram e regularam o IPMF/CPMF até sua extinção, entre 1993 e 2007. Os discursos, argumentos e contradições expostas na tramitação destas peças capturam as estratégias empregadas por seus defensores na aprovação da CPMF, aproximando-se do propósito desta pesquisa. A análise das votações nominais relacionadas à contribuição foi feita quantitativamente, por meio de regressões logísticas, avaliando se ideologia ou a relação com o governo constroem o posicionamento dos parlamentares referente à CPMF.

Por um lado, o fator predominante para explicar a instituição da CPMF, bem como suas inúmeras renovações, é o interesse precípua do governo federal e seus aliados, a despeito de orientação ideológica, em aumentar a arrecadação. As estratégias para sua aprovação se voltam i) a seu caráter provisório, ofuscando sua incidência, ii) à conexão de sua cobrança no aprimoramento de um benefício popular e amplamente utilizado, a saúde pública, iii) à vinculação do tributo a externalidades positivas, como estabilidade fiscal e iv) a apelos à equidade vertical, advogando que o tributo é progressivo.

Por outro, quando mudanças regulatórias e ligeiramente progressivas são apresentadas, partidos de centro e direita as vetam, comprometendo a progressividade da cobrança da CPMF e do sistema como um todo, mesmo quando estas mudanças poderiam contribuir para uma maior arrecadação.

A seção seguinte aborda a razão pela qual a análise da política tributária e a regressividade do sistema brasileiro é relevante sob a perspectiva da Ciência Política. Posteriormente, trata-se da CPMF, demonstrando sua importância em termos arrecadatórios, redistributivos e políticos. Em seguida, a metodologia é introduzida para que os resultados sejam apresentados. O trabalho se encerra com suas considerações finais.

## **Política Tributária como Política Redistributiva**

Uma das questões centrais da Ciência Política se volta à capacidade que democracias têm em reduzir desigualdades e promover bem-estar (MARSHALL, 1950). Tratando-se de América Latina, os principais modelos teóricos encontravam dificuldades para explicar a manutenção de elevadas taxas de desigualdade ao longo do século XX, bem como sua trajetória recente de queda.

Por um lado, de acordo com a teoria do eleitor mediano, a região deveria ter observado a instituição de políticas redistributivas ao longo do século XX, à medida que as democracias da região incorporavam novos segmentos ao eleitorado, uma vez que a renda mediana do eleitorado ficava progressivamente menor em relação à renda média. Dessa forma, se produziria uma pressão por redistribuição (MELTZER; RICHARD, 1981). Entretanto, foi apenas a partir dos anos de 1980 e 1990 que políticas redistributivas começaram a ser instituídas no Brasil e na região, focando especificamente nos segmentos mais vulneráveis da população ou em caráter universal, rompendo com a lógica corporativista predominante na maior parte do século passado.

Por outro, a hipótese do governo partidário, onde maior a participação de partidos de esquerda em arenas deliberativas levaria à maior redistribuição (ESPING-ANDERSEN, 1985; HUBER; STEPHENS, 2012), não se encaixaria ao caso brasileiro, mais especificamente à Constituinte de 1987-1988. Afinal, nesta arena, a esquerda era francamente minoritária, mas mesmo assim a universalização dos sistemas públicos de saúde e educação foi garantida, bem como a criação de uma pensão não-contributiva. Estas limitações exigiram que o problema fosse revisitado no campo.

Há de se considerar a estratificação do mercado de trabalho em países como o Brasil. Aqui, fundamentalmente até 1988, o acesso ao sistema público de proteção social se dava unicamente por meio de vínculos empregatícios formais, os quais garantiam acesso à saúde e à previdência. Àqueles nesta situação dá-se o nome de *insiders*, enquanto aos excluídos do sistema dá-se o nome de *outsiders*.

Dado que a composição do mercado de trabalho de democracias latino-americanas é em grande parte dada por *outsiders*, com a universalização do sufrágio, partidos têm mais chances de vencer eleições se oferecem políticas a esse grupo. Por sua vez, se este grupo for beneficiado, desigualdades são reduzidas, pois seus membros não possuem vínculo empregatício formal e apresentam desvantagens em sua formação educacional, contribuindo para uma maior vulnerabilidade socioeconômica.

Em outras palavras, o vasto contingente do eleitorado em situação de vulnerabilidade socioeconômica, ao ser incorporado ao sistema político e ao sistema de proteção social, cria um ponto de convergência para atores políticos interessados em vencer eleições, a despeito

da orientação ideológica, introduzindo políticas redistributivas que lhes beneficiam, reduzindo desigualdades (ARRETCHE, 2018). É neste contexto que o papel desempenhado por fatores políticos na ampliação e aprimoramento de transferências condicionais de renda, pensões não-contributivas e serviços públicos universais pode ser compreendido.

É importante frisar que trajetória semelhante não foi observada apenas no Brasil. A literatura demonstra que México, Chile, Argentina, Peru, Venezuela e Uruguai, em graus distintos, também se beneficiaram deste equilíbrio, aumentando os esforços em políticas redistributivas, reduzindo a desigualdade (GARAY, 2016).

Entretanto, a expansão das políticas citadas acima, todas envolvendo o empenho e gastos de recursos do Estado, não foi acompanhada pela reversão de uma notória característica da América Latina: a regressividade do sistema de tributos. A colocação é importante, pois embora tributos possam ser instrumentalizados para reduzir desigualdades, seu desenho e implementação na América Latina e no Brasil as aumentam.

Elucidativo disso é a análise das principais bases tributárias no Brasil. Tributos incidentes sobre mercadorias e serviços, notoriamente regressivos, representam a segunda base tributária mais importante em termos arrecadatários, coletando aproximadamente 30% da carga tributária bruta, de acordo com dados da Receita Federal. Em compensação, a tributação sobre a renda coleta aproximadamente 20% da carga tributária bruta, ao passo que os tributos sobre patrimônio arrecadaram apenas 5% em 2018, embora disponha de cinco impostos diferentes (IPTU, IPVA, ITCD, ITBI, ITR).

Se a tributação sobre mercadorias e serviços é uma base central para a arrecadação no Brasil, um traço comum entre países latino-americanos (CEPAL, 2017), a tributação sobre a renda é subutilizada. Enquanto na América Latina o coeficiente de Gini é reduzido, em média, em apenas 3,8 pontos percentuais após a incidência dos tributos sobre a renda, essa redução nos países da Europa é de 32 pontos percentuais (GOÑI; LÓPEZ; SERVÉN, 2011). Em outras palavras, embora políticas redistributivas de gastos tenham sido expandidas na América Latina, a regressividade de seus sistemas tributários manteve-se estável.

O quadro da política tributária não só representa uma contradição teórica, ao não seguir a tendência que outras políticas redistributivas seguiram, conforme a literatura preconiza, como acontece mesmo que estratégias para tributação progressiva existam para dirimir resistências a esse tipo de tributação ou angariar apoio em torno dela.

Para Fairfield (2013), existem quatro estratégias para reduzir o antagonismo existente contra medidas progressivas por parte de elites e grupos de interesse. A primeira seria a atenuação de seu impacto, onde um governo interessado em aumentar a tributação progressiva pode se comprometer com os principais perdedores da mudança a reduzir a tributação em outra área. A segunda estratégia focaria no ofuscamento de sua incidência,

argumentando que uma nova tributação se dará de maneira provisória. A terceira apela à equidade horizontal, a qual preconiza que duas entidades com capacidades contributivas iguais devem contribuir igualmente ao fisco, de modo que se poderia advogar que mudanças progressivas corrigiriam distorções indevidas. Por fim, a quarta estratégia estaria voltada a compensações, isto é, novas medidas tributárias poderiam ser seguidas por externalidades positivas que são desejosas a elites e grupos de interesse, como estabilização fiscal ou criação de capacidade estatal para debelar crises.

Além dessas, existiriam outras duas estratégias para mobilizar apoio público em torno de medidas progressivas. Em primeiro lugar, pode-se apelar para o princípio da equidade vertical, advogando que a tributação deve incidir de maneira crescente, conforme a capacidade contributiva dos indivíduos, como uma questão de justiça. Em segundo lugar, pode-se vincular as receitas das medidas progressivas a benefícios populares, como saúde, educação ou transferências de renda.

Elencar estas estratégias é importante não só porque as mesmas serão relevantes para compreender a CPMF, dado que a maior parte delas foi utilizada à exaustão por seus defensores, como indicam sob quais condições mudanças progressivas podem ocorrer, conforme teria acontecido na Colômbia, no México e no Chile.

Enfrentando uma crise de segurança crescente, acompanhada por uma crise fiscal, a Colômbia aprovou uma série de mudanças tributárias, todas no governo de Álvaro Uribe, do partido de direita *Primero Colombia*. Segundo Flores-Macías (2014), as mudanças foram possíveis, pois o país enfrentava uma séria ameaça de segurança. Grupos de interesse teriam aceitado tributos incidentes sobre grandes patrimônios líquidos, pois anteviram os benefícios que se seguiriam ao plano de segurança sendo proposto por Uribe.

No México, o presidente eleito em 2006 por uma pequena margem, Felipe Calderón (PAN), de direita, optou por aumentar as receitas tributárias para fazer frente aos novos gastos de um novo programa de pensões pelo único meio factível, de acordo com Fairfield e Garay (2017): a criação de um imposto mínimo sobre a renda de pessoas jurídicas, *Impuesto Empresarial a Tasa Única* (IETU), uma saída progressiva, portanto.

No Chile, Sebastián Piñera foi eleito presidente em 2009 pela aliança de partidos de direita, a *Coalición*. Assumindo o cargo em 2010, o mesmo se defrontou com três importantes fontes de pressões por novas receitas, i) um programa de transferência de renda para famílias vulneráveis, o *Ingreso Ético Familiar* (IEF), ii) a ocorrência de um terremoto que causou significantes prejuízos à infraestrutura e domicílios do país e iii) protestos de estudantes pressionando por ensino superior gratuito. Piñera, então, elevou o IRPJ para 20%, ante a alíquota anterior de 17%, reagindo à necessidade por receitas imposta pelo contexto e

vinculando a mudança a três benefícios distintos: o financiamento do IEF, a reconstrução do país e o financiamento de um programa de subsídios à educação superior.

Importante observar que de acordo com Fairfield e Garay (2017), estas mudanças tributárias devem ser compreendidas como reações a pressões orçamentárias de novas despesas, ou seja, são mudanças orientadas pela arrecadação. Por isso, a análise do caso brasileiro por meio da CPMF é uma maneira de não só explorar a contradição teórica que existe entre a trajetória de seu sistema tributário e de seus gastos sociais redistributivos, como preenche uma importante lacuna, ao incorporar o Brasil ao rol de países que introduziram mudanças tributárias para fazer frente a gastos crescentes.

Apona-se aqui que o Brasil destoa dos demais países. Embora tenha usado de maneira exitosa das estratégias de tributação de elites descritas pela literatura (FAIRFIELD, 2013) e se defrontasse com gastos sociais crescentes – os dois conjuntos de fatores que segundo a literatura levam a mudanças progressivas –, a saída encontrada foi menos progressiva do que a de outros países latino-americanos.

Em outras palavras, a literatura toma os dois conjuntos de fatores explorados acima como condições suficientes para mudanças progressivas na tributação, enquanto o caso brasileiro ilustra que são apenas condições necessárias. Embora fique sem resposta a razão pela qual o Brasil não adotou uma saída explicitamente progressiva para seus gastos crescentes – objeto de trabalho futuro –, aponta-se que o sistema tributário brasileiro é regressivo, pois a principal preocupação do governo federal, a despeito da orientação ideológica, é arrecadatória, e que, quando a dimensão redistributiva dos tributos é incorporada ao debate, centro e direita apresentam especial rejeição à progressividade do sistema tributário, exercendo um poder de veto.

### **A CPMF e sua Relevância**

A Colômbia optou por aumentar a tributação sobre o patrimônio, enquanto Chile e México resolveram aumentar a tributação sobre a renda, mais especificamente a de empresas. Alternativamente, o Brasil criou um tributo em 1993 incidente sobre movimentações financeiras.

Inicialmente um imposto, o IPMF, mas a partir de 1996 uma contribuição social, a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF) foi renovada sucessivas vezes, até que em 2007 o governo de então não conseguiu aprovar mais uma renovação. Conforme argumentaremos nesta seção, a CPMF é uma das mais importantes mudanças tributárias no Brasil desde 1988 em função de seus impactos arrecadatórios, como por seus impactos redistributivos.

Em primeiro lugar, no seu último ano de vigência, 2007, a CPMF arrecadou o equivalente a 4,03% de tudo que o Brasil coletou em tributos, incluindo as receitas de entes

subnacionais. Para efeitos de comparação, este é um montante maior do que todos os tributos sobre propriedade arrecadaram somados. Fundamentalmente, só COFINS, ICMS (estadual e tributo que mais arrecada no Brasil), IRPJ e a contribuição previdenciária arrecadavam mais do que a CPMF.

Em segundo lugar, a CPMF é importante, pois incide sobre uma base tributária nova – movimentações financeiras –, uma alternativa menos progressiva do que a adotada por outros países latino-americanos, os quais aumentaram a tributação sobre renda ou patrimônio, mas mais progressiva do que as principais mudanças tributárias observadas no país desde 1988. Tendo, portanto, efeitos redistributivos virtualmente neutros.

Não só a tributação sobre a renda e o patrimônio no Brasil é pequena, como a Lei 7.713/1988 reduziu o número de alíquotas do IRPF de 9 para 2, sendo que à época, a alíquota marginal máxima era de 45%, rebaixada para 20% com a referida lei. A Lei 9.249/1995 isentou lucros e dividendos do IRPF, além de ter criado a figura da dedução dos juros sobre capital próprio, significativamente reduzindo a progressividade do sistema (GOBETTI, 2018). Enquanto no âmbito das não-decisões, as tentativas de reformas tributárias em nenhum momento visaram reduzir a dependência para com a tributação sobre mercadorias e serviços, regular o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) – único previsto na CF/88 sem regulamentação – nem eliminar as deduções permitidas no IRPF, para citar alguns exemplos que aumentariam a progressividade do sistema.

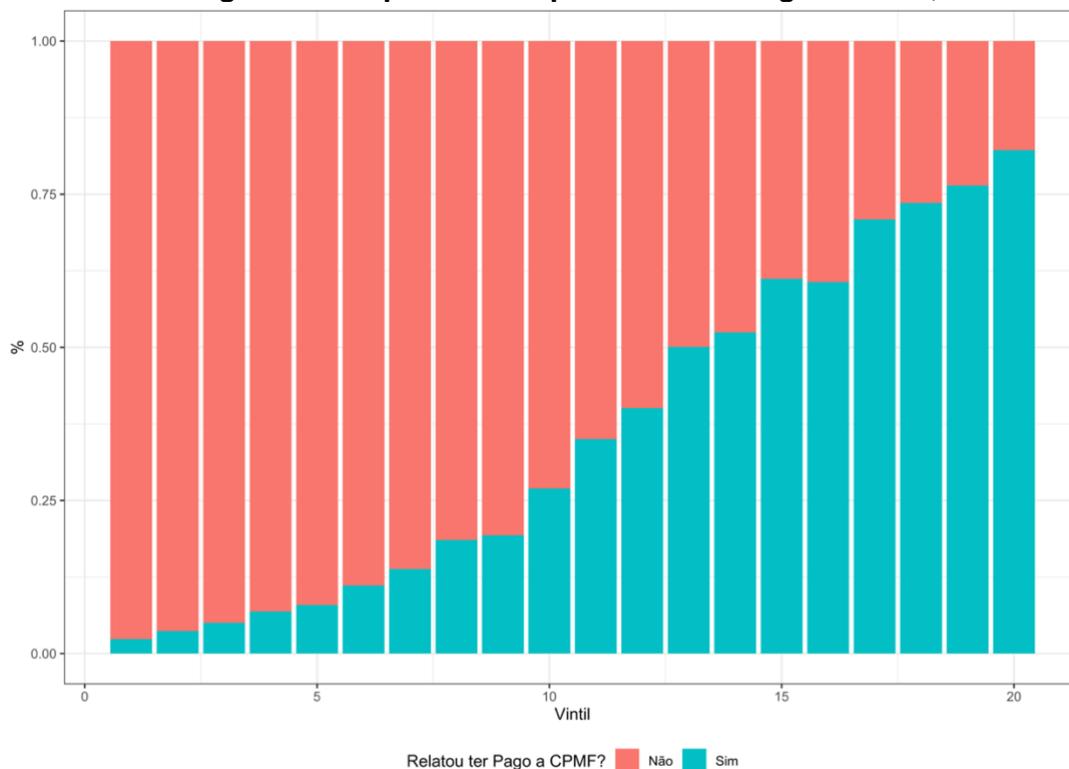
Isso significa que embora a CPMF tenha sido uma opção menos progressiva do que avançar sobre a renda e o patrimônio, ao menos ela não agravou a regressividade do sistema, como foi o comportamento padrão do sistema político brasileiro. Seu impacto proporcional – nem regressivo, nem progressivo – deve-se ao contexto no qual ela se inseria. Já que por tributar movimentações financeiras, a mesma era paga unicamente por contribuintes com acesso ao sistema bancário, mais bem situados na distribuição de renda brasileira.

Infelizmente, o Banco Central não divulga desde 1988, a quantidade de depósitos bancários por adultos no país. Contudo, em artigo de 1995, Tavares (1995) afirmou que 70,6% da população de referência de seu estudo (10 anos ou mais de idade, economicamente ativas e com rendimentos) não utilizavam o sistema bancário, de modo que o IPMF seria progressivo. Paes e Bugarin (2006) apontam, utilizando a POF 2002/2003, que sua alíquota efetiva era igual ao longo de toda distribuição de renda, ou seja, todas as faixas de renda pagavam o equivalente a 1,3% de sua renda à CPMF. Por fim, Ugá e Santos (2006) apontam que a CPMF era o tributo que menos recolhia pagamentos da faixa mais pobre, depois do IRPF.

Utilizando a POF 2002/2003, podemos observar que o universo de contribuintes era majoritariamente composto pelas faixas de renda de maior poder aquisitivo. No gráfico abaixo,

dividindo os respondentes em vintis de renda, registra-se que apenas a partir do 14º, mais da metade dos respondentes afirmou ter pago a CPMF. Isso significa que quanto mais pobre fosse a faixa de renda, menor era o número de contribuintes da CPMF.

**Gráfico 1 - Porcentagem de Respondentes que afirma ter Pago a CPMF, POF 2002/2003**



POF4 - 2002 - Relator de Pagamentos a CPMF

Fonte: POF 2002/2003, elaboração do autor.

Assim, seu universo de contribuintes dava-lhe traços de progressividade, aprofundados por sua regulamentação. Afinal, se reduziu proporcionalmente à alíquota da CPMF, a alíquota do PASEP para aqueles que auferiam até três salários mínimos, além de acrescer ao valor do BPC quanto seus beneficiários pagaram em suas transações financeiras.

Isso não representa uma defesa à CPMF, a mesma pode produzir consequências deletérias para atividade econômica, como a desintermediação financeira, além de haver alternativas mais eficazes na redução da regressividade do sistema tributário, pois sua incidência em cascata faz com que todos sejam contribuintes *de facto*. Entretanto, considerando o contexto no qual ela se inseria, a instituição de um tributo proporcional foi a mudança mais arrojada, do ponto de vista redistributivo, na política tributária do Brasil desde 1988. Portanto, no Brasil, a CPMF se torna o caso mais propenso a se encontrar as condições descritas na literatura como necessárias para ocorrência de mudanças progressivas, justificando sua análise.

### Metodologia

Dado que estamos interessados em analisar os conflitos políticos e as estratégias empregadas para a aprovação da CPMF, a metodologia focou na leitura do Diário da Câmara

dos Deputados e do Diário do Senado Federal para analisar o inteiro teor da tramitação de todas as peças legislativas que aprovaram, regulamentaram e renovaram a CPMF até sua extinção em 2007. Isso significa que analisamos todos os debates e discursos relacionados à CPMF, desde sua criação como imposto em 1993 até 2007. A pesquisa envolveu a análise de propostas de emendas à constituição (PEC) e projetos de lei complementar e ordinária (PLP e PL) que determinaram a vigência da contribuição ao longo do período<sup>1</sup>.

Considerando o volume do material coletado, evidentemente não é possível apresentá-lo integralmente. O objetivo da análise foi focar nas estratégias mobilizadas por seus defensores em sua aprovação, bem como as críticas de seus detratores, com especial foco na posição de partidos políticos que compunham a base aliada do governo de ocasião e à luz de seu posicionamento no espectro ideológico. Argumenta-se que a análise das tramitações capta se as condições descritas na literatura como necessárias para aprovação de matérias progressivas estavam presentes, investigando ainda se há relação entre essas variáveis e ideologia e a relação com o governo.

É importante frisar que também incluímos nas análises a dimensão regional dos parlamentares, uma vez que a desigualdade regional existente no país torna esta dimensão saliente em matéria tributária. Estudos anteriores denotam como a região do parlamentar afeta seu posicionamento em relação à sua preferência por transferências federativas ou por maior autoridade de entes subnacionais na tributação (LEME, 1992).

Outra estratégia metodológica utilizada foi a análise das votações nominais durante todo o período de existência da CPMF. O objetivo é analisar como os partidos de diferentes campos ideológicos, que compunham ou não a base aliada, se manifestavam nas decisões deliberativas que a CPMF exigia.

Por fim, vale destacar que a classificação ideológica dos partidos políticos se deu por meio do *Brazilian Legislative Survey* (BLS). Esta é uma pesquisa de opinião aplicada junto aos parlamentares brasileiros em 1993 – e reproduzida até 2013 –, elaborada por Power e Zucco (2012). O BLS é elaborado a partir de questionários aplicados com parlamentares brasileiros, abrangendo uma série de questões sociais, econômicas e políticas, permitindo aos pesquisadores classificá-los ideologicamente, a partir de suas respostas.

Como cabe aos parlamentares voluntariamente responder à pesquisa e como algumas legendas dispõem de poucos deputados eleitos, existe a possibilidade de que alguns partidos não sejam classificados pelo BLS, um problema agravado pelo aumento da fragmentação partidária nacional ao longo dos anos 1990 e 2000. Por isso, nos casos de partidos que não

---

<sup>1</sup> Seguindo a numeração da Câmara dos Deputados, as nove peças analisadas foram as seguintes: PEC 48/1991, PLP 153/1993, PEC 256/1995, PL 2317/1996, PL 3553/1997, PEC 637/1999, PEC 407/2001, PEC 41/2003 e PEC 50/2007.

foram classificados pelo BLS, utilizamo-nos de pesquisa elaborada por Coppedge (1997) e sistematizada por Tarouco e Madeira (2013), as quais classificaram ideologicamente os partidos a partir da opinião de especialistas em sistema partidário brasileiro. Dessa forma, os partidos políticos ocupam três posições no espectro: esquerda, centro e direita.

Por fim, a identificação dos membros da coalizão foi dada, ao longo de todo o período, por Figueiredo et al (2012). Com esta informação, é possível identificar os partidos que anualmente fizeram parte da coalizão do governo federal, capturando a adição ou remoção de partidos políticos da base aliada ao longo das legislaturas.

## **Resultados**

Em virtude do volume de fontes primárias analisadas e da janela temporal de todas as peças legislativas pertinentes ao tema, dividiremos a análise em dois blocos, sintetizando os principais achados da pesquisa. Em primeiro lugar, a instituição em si da contribuição é explicada pela atuação do governo federal e da base aliada, voltada à maximização da arrecadação potencial com a CPMF. Foram quatro as estratégias mobilizadas para sua aprovação: i) o ofuscamento de sua incidência por meio do argumento de que o tributo seria provisório, ii) a vinculação de suas receitas a benefícios populares, notadamente a saúde pública, iii) apelos à equidade vertical, pois apenas uma pequena parcela da população, com relativo poder aquisitivo, que pagaria a contribuição e iv) alusão ao papel que a CPMF desempenharia na estabilização fiscal da economia brasileira, trazendo externalidades positivas ao país. Vale destacar que no momento em que a base aliada e o governo federal de ocasião se viam ameaçados ante a possibilidade de ver a contribuição derrubada, os mesmos a vinculavam a mais benefícios.

Em segundo lugar, o bloco seguinte se volta a aspectos regulatórios do tributo, que poderiam aumentar a progressividade da sua cobrança ou do sistema como um todo. Nessa análise, fica evidente que centro e direita agiram para vetar dispositivos progressivos, mesmo aqueles que aumentariam a arrecadação, simultaneamente.

### *Instituição e Renovação da CPMF: ímpeto arrecadatório do governo federal e aliados*

O IPMF foi introduzido em 1993, após modificação de uma PEC de 1991. Sua exposição de motivos explicita o intuito arrecadatório da emenda. O Brasil estaria vivendo um desajuste estrutural do orçamento público, uma vez que após as transferências para entes subnacionais, quase toda a receita da União estaria comprometida com o pagamento de pessoal e da dívida pública, prejudicando a área social do governo.

Nesse momento, à exceção do PSTU, todos os partidos defendem o IPMF. O PT, por exemplo indica por intermédio de seu líder, Aloizio Mercadante (PT-SP), voto favorável a sua bancada, devido ao acordo que se estabeleceu entre o partido e o Executivo, prometendo parte de seu produto arrecadatório à habitação popular, medida já prevista desde o segundo

substitutivo, e 18% à educação voltada para crianças de rua, medida nunca incluída em substitutivo algum, fazendo com que o PT retirasse o apoio ao IPMF meses depois, quando da sua regulação.

Com o fim do IPMF, vigente apenas no ano de 1994, à luz de seu grande impacto arrecadatório, desencadeiam-se articulações para que o governo federal aumentasse novamente suas receitas. Saíram na frente nessa disputa os então ministros da Saúde, Adib Jatene, e da Agricultura, José Eduardo de Andrade Vieira. Ambos passaram a se mobilizar para recriar um tributo sobre transações financeiras, cuja arrecadação deveria ser destinada ao financiamento da Saúde, na proposta de Jatene, ou no pagamento da dívida de agricultores, na proposta de Vieira (ABREU, 1995).

É em um contexto de receitas reduzidas, forte oposição da opinião pública e atores interessados na volta de um tributo sobre transações financeiras que passam a tramitar no Senado duas PECs. A primeira visava instituir um imposto sobre transações financeiras, a PEC 37/1995 de Vilson Kleinübing (PFL-SC), enquanto a segunda, a PEC 40/1995 de Antônio Carlos Valadares (PSB-SE), objetivava estabelecer uma contribuição.

Isso significava que o produto arrecadatório da primeira seria compartilhado com os entes subnacionais, já que impostos criados pela União se enquadram na competência residual desse ente, o qual é constitucionalmente obrigado a compartilhar essas receitas com estados e municípios. Em contrapartida, contribuições sociais não são compartilhadas. Logo, a proposta de Valadares (PSB-CE) se tornava de especial interesse ao governo federal por elevar suas receitas, sem compartilhá-las com entes subnacionais.

A segunda diferença se refere ao destino previsto para sua arrecadação. Contribuições sociais são vinculadas ao orçamento da seguridade social, e, além disso, Valadares (PSB-CE) determinou que toda arrecadação fosse destinada ao Fundo Nacional da Saúde (FNS), aproximando-se, então, da proposta de Adib Jatene. Por sua vez, a PEC 37/1995 não só criava um imposto, figura tributária que não está vinculada à seguridade social, como determinava que 75% de sua arrecadação fosse destinada à amortização da dívida federal e o restante à amortização das dívidas dos entes subnacionais. Em outras palavras, a contribuição é tida como preferível, pois vai aprimorar um serviço público de suma importância à população, a qual demanda por políticas redistributivas, sem dividir suas receitas com entes subnacionais. São as melhorias esperadas no SUS que tornam a CPMF defensável e que vão pautar as colocações de seus defensores. Como dito por Valadares (PSB-CE) logo na primeira sessão de discussão da matéria, se “a dívida se encontra no ambulatório, a saúde já se encontra na UTI” (SENADO FEDERAL, 1995, p. 13619).

Ao mesmo tempo, a vinculação de suas receitas à saúde aparenta ter persuadido parlamentares do PDT, que não fazia parte da base aliada, uma vez que inexistem indícios

de acordos entre o partido e o governo. Desse modo, indicativo da eficácia que a estratégia teve, Fernando Ribas Carli (PDT-PR) sintetiza a posição de seu partido.

Quero perguntar a todos os Deputados que vão ser candidatos a Prefeito. Como S. Ex.<sup>as</sup> enfrentarão o eleitorado na hora de pedir voto em sua base. Como proverão suas Prefeituras de recursos para atendimento à Saúde? Como darão atendimento à saúde da população se não receberem esses recursos? [...] Sr. Presidente, Sr<sup>a</sup>.s e Srs. Deputados, não vamos fazer o jogo do Executivo. Certamente, se a CPMF não for aprovada, o Executivo irá dizer que os Deputados votaram contra a contribuição e por isso a Saúde não terá recursos. Vamos ser conscientes, vamos lembrar nossas campanhas eleitorais, quando pedimos votos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1996, p. 19678).

Alternativamente, o PFL se encontrava numa posição dúbia, como atesta Inocêncio de Oliveira (PFL-PE). Não só o partido reivindica para si a alcunha de liberal, tendo uma tendência contrária ao aumento de tributos, como o mesmo faz parte da bancada governista de FHC. Junto com seu colega de partido, Benito Gama (PFL-BA), os dois afirmam que se encontraram com o presidente na manhã do dia da votação em primeiro turno da Câmara. Não só reconheceram, após a reunião, seu papel como membro da coalizão governista, como os mesmos teriam negociado a redução da alíquota máxima possível da CPMF, chegando a 0,20%, o que nunca aconteceu.

Anos depois, na primeira renovação da CPMF, a PEC 637/1999, o contexto vai influenciar na motivação e na tramitação da CPMF. A nova PEC aumentava para 0,38% a alíquota máxima da CPMF. Além disso, todo o montante arrecadado devido ao aumento da alíquota seria encaminhado à previdência social, pois o governo identificava esta como a principal fonte do déficit primário. Tucanos, pefelistas, peemedebistas e membros do PPB votaram coesos pela CPMF, alinhados aos interesses do governo. Por isso, em nenhum momento houve uma chance real de que a CPMF não seria aprovada ou tivesse sua arrecadação reduzida.

Para a oposição, a CPMF não traria ganho algum à saúde, servindo apenas para a especulação financeira internacional e aos interesses de banqueiros, já que a CPMF teria sido colocada como condição pelo FMI para a concessão do empréstimo solicitado pelo governo brasileiro. Para o governo, os benefícios seriam múltiplos, já que além de continuar aprimorando a saúde pública. Focando nos ganhos advindos da CPMF, Arthur Virgílio (PSDB-AM) resume os ganhos e benefícios da renovação da CPMF naquele momento:

Fico a queimar as pestanas imaginando por que alguém, com a sensibilidade que a Oposição sempre revela, poderia dizer-se contra a cobrança da CPMF, olhando a questão pelo ângulo social e também pelo ângulo ético. Esse imposto não trouxe inflação, aumentou a arrecadação, melhorou os investimentos na saúde, vai melhorar os investimentos na Previdência, e temos a convicção - e aí vou entrar na área que basicamente me faz dirigir-me [à] base que aqui sustenta o Governo Fernando Henrique Cardoso - de que este é o passo mais importante que se pode dar no ajuste fiscal de emergência, pois do total de 28 bilhões de reais, cerca de 15 bilhões aqui estão. É uma sinalização para os investidores de dentro do País, como também para os investidores externos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999, p. 8461).

Ainda na oposição, em 2001, o PT apresenta um ponto de inflexão. O partido muda de posição e passa a defender a CPMF. Mais importante para nosso argumento, sobre as especificidades da política tributária, o que claramente orientava o partido era a preocupação com as receitas do governo federal.

A principal liderança do PT e presidenciável, já se debruçando sobre o calendário eleitoral, marcava posição favorável à CPMF nos bastidores. Segundo Lula, era preciso defender um limite de déficit que não prejudicasse o projeto de desenvolvimento do país, de modo que ele estava convencido de que “o bom senso vai prevalecer. Será irresponsabilidade o governo querer nos sinucar. Essa casa [o Congresso] não será irresponsável a este ponto, votando a CPMF apenas até 2003, e não até 2004” (CRUZ; RODRIGUES, 2001, p. A7).

Logo no início da discussão do primeiro turno da PEC, firma-se um acordo entre o PT e governistas para estender a vigência até 2004, conforme defendera Lula, ainda que naquele ano a alíquota devesse cair para 0,08%, destinando-a integralmente ao fundo de combate à pobreza. Logo, o principal partido da esquerda na oposição passa a votar a favor da CPMF apenas quando se viu na iminência de assumir o governo, em função do potencial arrecadatório daquele tributo. Fica claro como o PT já atuou, portanto, antecipando-se à posição de governo, já vislumbrada para 2003. Nessa linha, João Paulo Cunha (PT-SP) discursa:

Já dissemos que o País precisa de uma reforma tributária, que achamos excessiva a carga de 32% em relação ao PIB, que a corrupção que assola o País é um mal que precisa ser cortado pela raiz. Aproveito para dizer mais: vamos ganhar a eleição sem precisar fazer esse tipo de debate e mostraremos à população brasileira que este País pode seguir outro rumo. Votamos favoravelmente à prorrogação da CPMF porque somos responsáveis e temos compromisso com o Brasil. É isso o que move a bancada do PT (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2002, p. 1563).

Quando finalmente assume o governo em 2003, o PT completa a transição de seu posicionamento em relação à CPMF. A primeira tentativa de renovação da CPMF sob a gestão petista foi inserida em uma modificação mais abrangente. A PEC 41/2003 introduzia uma reforma tributária composta por três eixos: i) nacionalização da legislação do ICMS; ii) modificação da CPMF e renovação da Desvinculação das Receitas da União (DRU) e iii) mudanças incrementais para aumentar o potencial de arrecadação sobre patrimônio, ligeiramente produzindo maior progressividade.

Quanto ao segundo ponto, o projeto era mais audacioso do que as renovações anteriores da CPMF. Afinal, o governo federal propunha a manutenção permanente da CPMF, tornando-se CMF, explicitando seu caráter arrecadatório. Em sua exposição de motivos, a PEC 41/2003 afirmava que a finalidade da nova contribuição seria eminentemente fiscal, tendo sua alíquota elevada no máximo até 0,38%.

Contudo, já na CESP, o relator Virgílio Guimarães (PT-MG) abandona a manutenção indefinida da CPMF no sistema tributário brasileiro, renovando-a apenas até 2007. Pode-se

inferir que a mudança se fez necessária, pois as emendas apresentadas na Comissão Especial, bem como os discursos proferidos, indicavam que a eliminação de seu caráter provisório pressionaria a União a compartilhar suas receitas com os entes subnacionais, transformando a contribuição num imposto, reduzindo a receita líquida da União com o tributo.

Ao mesmo tempo, a renovação da CPMF suscitou dois atritos políticos diferentes. Primeiro, referente à oposição – agora composta por PSDB e PFL –, que se via em uma posição contraditória se condenasse o tributo que criara e renovara inúmeras vezes ao longo dos anos 1990. Segundo, dentro da própria base petista, que à exceção de 2001 quando participou de acordo para renovar a CPMF, sempre criticara a contribuição. Mesmo assim, PSDB e PFL passam a qualificar o tributo como deletério para atividade econômica, além de não corrigir as injustiças do sistema tributário brasileiro, enquanto o PT indica a importância da CPMF e da DRU em um sinal de responsabilidade no ato de governar.

A liderança do PSDB também se coloca contra à renovação da CPMF até 2007, apresentando destaque para sua supressão, embora fosse favorável à sua renovação por um período menor de tempo. A justificativa apresentada pelo partido foi de que o PT se contradizia ante os argumentos veiculados quando era oposição e até mesmo em conteúdo encontrado no site do partido, contra a CPMF.

O PT, de longa data, tem manifestado posição contrária à cobrança da CPMF, por considerá-la um tributo de má qualidade, altamente inibidor da eficiência e da competitividade interna e externa da economia. Além disso, por ser cumulativa, atingindo uma gama enorme de operações que englobam o subconjunto de venda, produção e circulação, sem diferenciar gastos essenciais de gastos supérfluos, a CPMF compromete os requisitos de progressividade e seletividade tão caros aos sistemas tributários que sempre defendemos. [...] É óbvio, Sr. Presidente, que a matéria constante do site do PT representa a posição do partido antes de ser Governo, na campanha eleitoral. [...] Não agimos com nenhuma irresponsabilidade em relação ao aspecto fiscal deste País (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003c, p. 46255).

A liderança do PT reage explicitamente indicando a importância que a arrecadação tem para o governo, justificando a mudança de postura. O movimento pendular entre o polo petista e o polo peessedebista é importante para ilustrar que a despeito do posicionamento ideológico, na posição de governo, defendia-se a CPMF com os mesmos argumentos e com o mesmo propósito: arrecadar.

Na última tentativa de renovação da CPMF, a PEC 50/2007, a mesma já era vigente há 11 anos, sem se considerar o período em que tributo semelhante vigorou como imposto. Ainda que tivesse destinação específica, a mesma era tida como importante ferramenta arrecadatória para equilibrar o orçamento da seguridade social, composto por previdência, saúde e assistência social. O governo Lula propôs então que a contribuição fosse renovada por mais quatro anos, até o final de 2011.

Diferentemente da tramitação na Câmara de Deputados, é em função de uma base aliada mais enxuta e menos coesa que a tramitação no Senado exige que governo e oposição

negociem pela prorrogação da CPMF por mais quatro anos. As negociações se deram com o então Ministro da Fazenda, Guido Mantega, em audiência pública no Senado. O governo se dispôs a negociar i) a possibilidade de se retirar as despesas com saúde da DRU, aumentando, portanto, os gastos efetivamente realizados nessa área, e ii) aumentar o nível de isenção da CPMF para além dos contribuintes que auferiam R\$ 1640 mensalmente, o que à época representava a faixa de isenção do IRPF, ou seja, começou-se a discutir a compensação do pago em CPMF com deduções no IRPF.

Contudo, de acordo com relatos feitos por senadores em discursos proferidos durante o primeiro turno de votação da PEC, o Executivo optou por pressionar os senadores da oposição por intermédio de seus governadores. Naquele dia, José Serra e Aécio Neves, governadores de São Paulo e Minas Gerais, respectivamente, pelo PSDB, deram declarações em veículos de imprensa defendendo a renovação da CPMF, em função dos repasses para a saúde. O interesse dos mesmos pode ser explicado pelos repasses que os estados recebiam pelo FNS, parcialmente financiado pela CPMF. A estratégia enfureceu a liderança tucana no Senado, Artur Virgílio (PSDB-AM), quem anos atrás defendia a CPMF como ferramenta de combate à miséria e de responsabilidade fiscal.

Nós, hoje e ontem e pela madrugada de ontem, inclusive conversando com pessoas do Governo, como o Governador Eduardo Campos, como o ex-Ministro Antônio Palocci – não nos digam que não negociamos –, procuramos, o tempo inteiro, quaisquer janelas que nos abrissem possibilidades efetivas de credibilidade na negociação. O Governo opta pela prepotência, opta por imaginar que há uma hierarquia e que, a partir dela, Senador obedece ao que diz Governador. Eu quero respeitar os meus Governadores sempre, mas jamais abrirei mão da autonomia da minha bancada, enquanto Líder dela for. [...] Mas o fato é que não dou para trás e recomendo à minha Bancada que, com muita honradez, dê o seu voto firme, de coerência, no que combinou: a favor da derrubada desse imposto, para que o Governo seja obrigado a descer ao nível terrestre e negociar conosco o que seria uma verdadeira reforma tributária, o que seria o corte de gastos, o que seria a disciplina fiscal, o que seria um tratamento sério à sociedade brasileira (SENADO FEDERAL, 2007, p. 45105–6).

Mesmo com posterior envio de carta assinada pelo presidente Lula, comprometendo-se a destinar integralmente os valores da CPMF à saúde, a contribuição não é renovada, a despeito da coesão da bancada governista, que sofreu seis defecções. Assim, a CPMF não é aprovada por 4 votos.

Vê-se que todas as vezes que a coalizão governista ficava ameaçadoramente próxima da maioria necessária para aprovação de matérias constitucionais, negociações eram iniciadas, vinculando suas receitas a benefícios claros, como foi o caso da PEC 48/1991 e PEC 50/2007, sendo que no ano de 1995, a priori, a vinculação de suas receitas à saúde convenceu deputados do PDT pela sua aprovação.

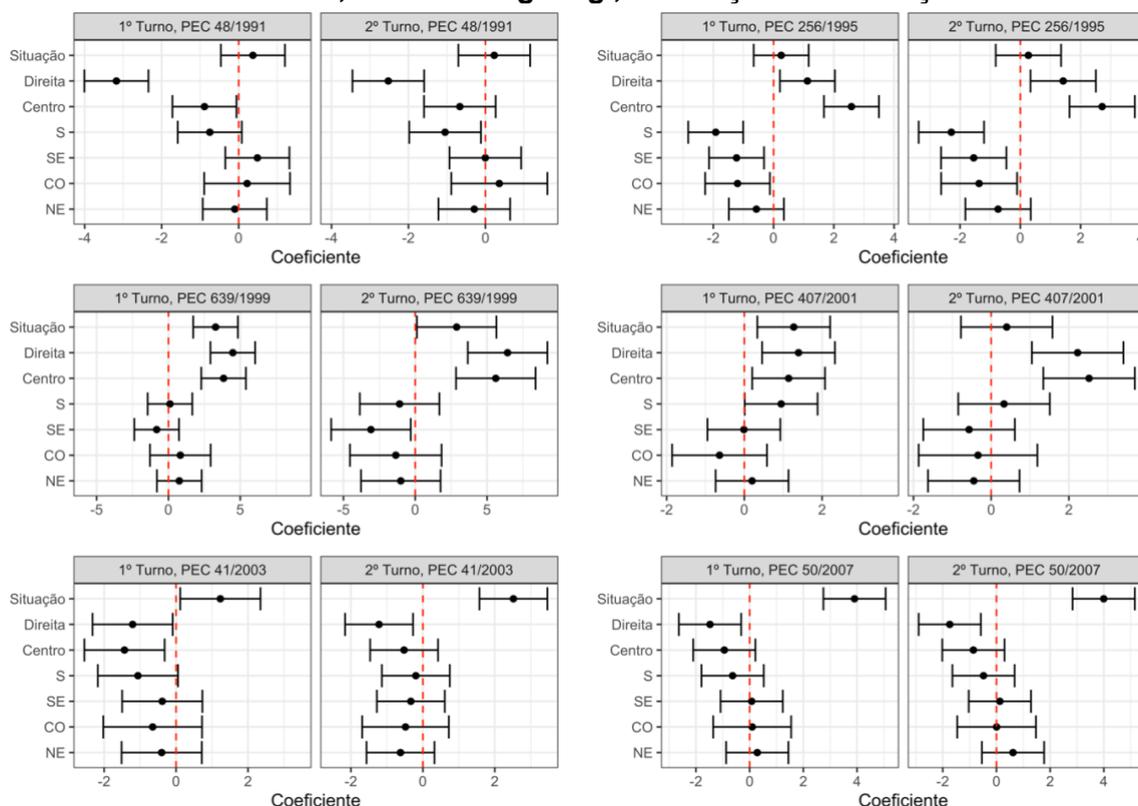
Foram justamente nos anos de 1991 e 1995 que ser da situação não foi um fator determinante para votos favoráveis à instituição da CPMF, enquanto em 2001 a inflexão petista faz com que esta variável também deixasse de ser estatisticamente significativa. Como

se pode ver no gráfico abaixo, apresentando os coeficientes de regressões logísticas executadas para as votações nominais de cada turno de cada PEC relativa à CPMF que tramitou na Câmara dos Deputados. Sendo aquele coeficiente maior que 0 indicativo de um fator que aumentava a probabilidade de se votar favoravelmente à CPMF.

Desse modo, a instituição da CPMF pode ser entendida como a ferramenta arrecadatória eficaz encontrada por cada governo de ocasião, vinculando-a a benefícios populares para sua aprovação e inúmeras renovações, estratégia reforçada quando a base aliada via as chances de renovarem a CPMF caírem.

Contribuiu para o fim da contribuição, a queda na credibilidade dos principais argumentos e estratégias empregadas pelos defensores da CPMF. Em primeiro lugar, o argumento de que a mesma seria provisória tornava-se frágil, já que a mesma era vigente há 11 anos, potencialmente renovada por mais 4, ponto amplamente criticado por seus detratores. Este argumento também foi minado quando se veiculou a possibilidade de torná-la permanente em 2003.

**Gráfico 2 – Tot. Nominais, Coef. de Reg. Log., Instituição e Renovação CPMF**



Fonte: elaboração do autor.

Em segundo lugar, a ideia de que sua vinculação melhoraria a saúde foi perdendo força. No Congresso, este argumento já se via comprometido desde 1996, quando o governo, ao invés de adicionar a CPMF ao orçamento do FNS daquele ano, realocou as fontes de financiamento anteriores – CSLL e Cofins – para a previdência. Assim, a CPMF não representou um ganho real para a saúde, em termos orçamentários.

Ademais, o quadro também era agravado, pois ao longo das décadas os principais “perdedores” da CPMF, a população bancarizada, mais bem situada na distribuição de renda brasileira, continuou dependendo em sua maioria do sistema privado de saúde, sendo duplamente onerada. O cenário repete o que Beramendi e Rueda (2007) argumentam. Grupos prejudicados pela tributação podem se recusar a contribuir ao fisco se não enxergam vantagens advindas desta contribuição. Por isso, o fim da CPMF era visto como desejável por aqueles que a pagavam, grosso modo, dependentes ou inclinados a usar exclusivamente o sistema de saúde privado. Progressivamente, deputados e senadores eram pressionados neste sentido, recorrendo às deficiências do SUS para afirmar que a CPMF era inócua.

#### *Progressividade na CPMF: veto ao centro e à direita*

Nesta subseção, focaremos nos aspectos regulatórios do IPMF/CPMF que foram objeto de disputas políticas ao longo do período em que esses tributos foram vigentes. O primeiro deles se refere ao sigilo bancário contido no PLP 153/1993. Originalmente, esta proposição estabelecia que a Receita poderia cruzar dados, quando do pagamento do IPMF, com informações prestadas pelo contribuinte no pagamento de outros impostos, como o IRPF e o IRPJ. Dado que o IPMF é incidente sobre transações financeiras, esses dispositivos permitiriam, em tese, a análise de depósitos bancários de pessoas físicas e jurídicas, no combate à sonegação. Tal acesso era crucial para se averiguar se o valor cobrado era proporcional à base de cálculo, ou seja, era preciso saber o valor da transação para saber quanto seria recolhido pelo IPMF, o que exigia acesso aos depósitos bancários. A questão é que esta conferência permitiria que o IPMF comparasse esses valores àqueles declarados em outros tributos, identificando informações díspares daquelas fornecidas por contribuintes. Assim, esta mudança era ao mesmo tempo positiva para a arrecadação, como para a progressividade do sistema.

Para os partidos de esquerda, os artigos faziam parte, portanto, de uma estratégia exitosa no combate à sonegação fiscal que seria perpetrada, principalmente, por grandes empresas, com capacidade para fugir do fisco. Em compensação, partidos de centro e de direita viam o instrumento como violador da garantia ao sigilo bancário e fiscal, já que esse tipo de cruzamento de informações faria com que, sem autorização judicial, a Receita fosse capaz de investigar os depósitos bancários de qualquer entidade.

Durante votação de destaque para sua manutenção, embora os dispositivos tivessem sido propostos pelo governo, o próprio líder, Roberto Freire (PPS-PE), indicou que seria melhor retirá-lo, pois supostamente a SRF já dispunha de instrumentos suficientes para coibir a prática. Com isso, o governo, além de outros partidos de centro e direita vetam o dispositivo, o retirando do texto.

A questão do “sigilo bancário” foi resolvida apenas com a Lei 10.174/2001, a qual finalmente permitiu que a SRF fosse dotada de previsão legal para fiscalizar a movimentação financeira de depósitos bancários para averiguar se a CPMF havia sido recolhida corretamente. Algo que certamente afetou a tramitação da PEC 407/2001, já que quando o relator desta submeteu seu substitutivo, o mesmo incluía todo o mercado financeiro, como as transações realizadas em bolsas de valores, no campo de não-incidência da CPMF.

A questão das bolsas era problemática não só por garantir uma imunidade tributária a um grupo associado a opulência, como também por efetivamente revogar o que a Lei 10.174/2001 trouxe de inovação. A primeira lei que regulou a CPMF foi a 9.311/1996, já incluindo o mercado financeiro e de capitais no regime especial de alíquota 0%. Acontece que com a Lei 10.174/2001, conjugada à alíquota de 0%, a Receita conseguia fiscalizar as movimentações do mercado financeiro, mesmo que não houvesse tributo a recolher. Com a imunidade tributária trazida pelo substitutivo de Delfim Netto (PPB-SP) não se produzia mudança alguma na carga tributária do sistema financeiro, mas tirava do escopo de fiscalização da SRF as transações em si deste mercado.

É curioso que o próprio relator em seu substitutivo tenha apontado, após audiência pública realizada na CESP com o então secretário da SRF, Everardo Maciel, que a Lei 10.174/2001 permitiu a identificação de 7.000 contribuintes que se declaravam isentos no IR, mas que tinham movimentado grande quantia em dinheiro, e, ao mesmo tempo, tenha proposto que o mercado da bolsa de valores se tornasse constitucionalmente imune à CPMF.

A clivagem ideológica vai preponderar na questão referente à imunidade do sistema financeiro. À esquerda, politizava-se o fato dessas entidades já serem isentas, por terem alíquota igual a 0%, ao mesmo tempo que privilegiava investidores ricos, os quais tinham capacidade de investir no mercado de capitais, enquanto investidores pequenos e pobres, investindo em poupança, não receberiam esse tratamento. À direita e ao centro, o argumento era que o mercado de capitais gerava empregos e renda para os brasileiros. Assim, era preciso criar as condições para que esse mercado prosperasse, efetivamente beneficiando a população brasileira mais pobre. Mais uma vez se observou, portanto, a mesma trajetória, centro e direita incluem o mercado financeiro no campo de não-incidência da CPMF.

Durante a tramitação da PEC 256/1995, a mesma lógica foi observada em destaque referente à emenda que destinava 40% do arrecadado com a CPMF aos fundos de participação (FPs), sob critérios populacionais, além de considerar a taxa de mortalidade infantil e a superfície territorial. A oposição de esquerda optou por votar a favor, pois os recursos seriam disponibilizados para a saúde pública com maior celeridade. Enquanto a situação de centro e direita votou contra, sob o argumento de que a mudança levaria a matéria novamente para o Senado e inviabilizaria o uso dos recursos da CPMF pelo FNS. Votando

de maneira coesa, o destaque também é rejeitado pelos mesmos atores que vetaram a fiscalização da Secretária da Receita Federal (SRF) durante o PLP 153/1993.

Por fim, disse-se que a PEC 41/2003 era uma mudança tributária mais abrangente. Um de seus eixos tocava na progressividade do sistema tributário, ainda que por meio de mudanças tímidas. Isso porque não trazia mudanças efetivas, apenas criava condições mais favoráveis para a implementação de impostos sobre o patrimônio. Em primeiro lugar, suprimia a obrigatoriedade de regular o IGF por meio de lei complementar, viabilizando sua regulação por lei ordinária. Em segundo lugar, estabelecia que os ITCD e ITBI – dos estados e municípios, respectivamente – teriam que ter alíquotas progressivas de incidência. Por fim, 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.

Já no primeiro substitutivo do relator Virgílio Guimarães (PT-MG), 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 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003a, p. 110–1).

Deste ponto em diante, a questão da tributação sobre patrimônio se voltou para a progressividade das alíquotas do ITCD, além da inclusão de veículos automotores aquáticos e aéreos na base do IPVA. Vale dizer que não só anteriormente parlamentares do PFL advogavam em favor do uso de tributos para redistribuir renda, como reconheciam a necessidade de se elevar a arrecadação dos tributos sobre propriedade para este fim, como Mendonça Prado (PFL-SE) atesta (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003b, p. 41873).

Em clara contradição, o PFL também 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). Tanto é que o partido apresenta destaque para suprimir o referido dispositivo.

Mesmo assim, o destaque foi rejeitado, preservando o texto, 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, reproduzindo o

padrão de votação observado até aqui. 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 ITCD 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 incapacidade deste tributo coletar grande volume de receitas; incidente sobre a classe média, já que o topo da distribuição teria condições de evadir este imposto; além de 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, 2003d, p. 47631).

De modo que 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, 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 esse 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%. Na condição de integrante e de coordenador da Frente Parlamentar da Habitação e Desenvolvimento Urbano, considero isso verdadeiro absurdo. 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, 2003d, 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, antevendo resistência no plenário; a progressividade do ITCD foi suprimida por defecções de centro e de direita na base governista na Câmara dos Deputados, enquanto a inclusão de veículos aquáticos e aéreos no IPVA foi retirada pelo Senado Federal.

**Tabela 1 - Aspectos Regulatórios, IPMF/CPMF, 1993-2007**

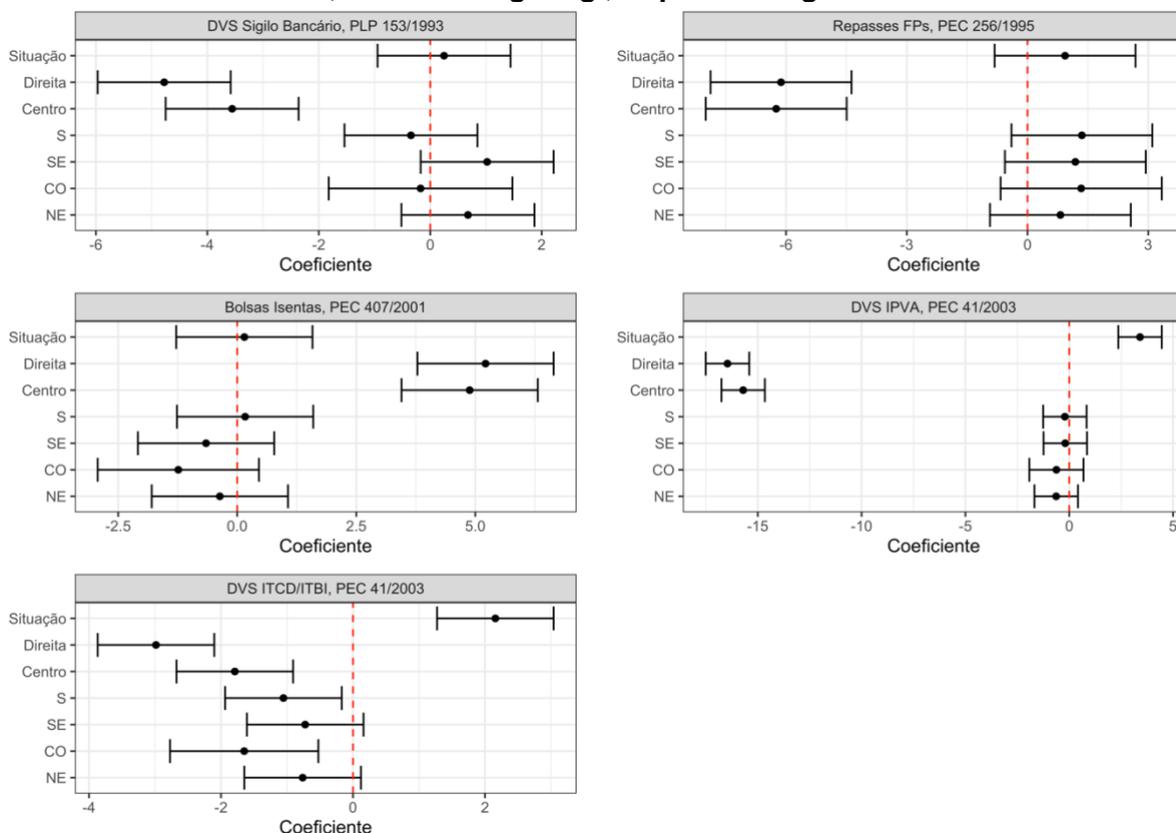
<b>Proposição</b>	<b>Descrição</b>	<b>Ef. Arrecadatório</b>	<b>Ef. Redistributivo</b>
PLP153/1993	Dá competência à SRF para fiscalizar o recolhido com CPMF em depósitos bancários	Positivo	Positivo
PEC256/1995	Inclusão de critérios de mortalidade infantil no repasse a FPs (40% CPMF)	Negativo	Positivo

PEC407/2001	Inclusão de bolsas de valores no no campo de não-incidência da CPMF	Negativo	Negativo
PEC41/2003	Inclusão de veículos aquáticos e aéreos no IPVA	Positivo	Positivo
PEC41/2003	Institui progressividade das alíquotas do ITCD e do ITBI (máximo 15%)	Positivo	Positivo

Fonte: elaboração do autor.

O quadro é relevante, pois não só ilustra que aspectos progressivos introduzidos na CPMF ou no sistema foram sistematicamente vetados por partidos de centro e direita (Gráfico 3), como o comportamento se dava mesmo naquelas matérias que aumentariam a arrecadação do governo federal ou até dos governos de estados e municípios (Tabela 2), em linha com a intenção precípua da CPMF.

**Gráfico 3 - Volt. Nominais, Coef. de Reg. Log., Aspectos Regulatórios CPMF**



Fonte: elaboração do autor.

### Considerações Finais

Utilizando-se da CPMF como estudo de caso que sintetiza as principais dimensões políticas da tributação, em função de sua importância e impactos arrecadatório e redistributivo, o objetivo deste trabalho foi responder porque o sistema tributário brasileiro é regressivo. Fundamentalmente, a análise de sua tramitação e votações nominais indica que o sistema é regressivo, pois o ator político protagonista na política tributária – o Executivo federal, a despeito da ideologia – tem como preocupação precípua a arrecadação.

Simultaneamente, quando se torna possível adicionar progressividade ao sistema por meio de mudanças incrementais e regulatórias, centro e direita vetam as alterações, mesmo aquelas que também representariam um ganho arrecadatório a qualquer um dos entes federativos.

Isso não significa, necessariamente, que a esquerda é o ator que se engaja ativamente na transformação do impacto redistributivo dos tributos brasileiros. Afinal, há de se considerar que a esquerda quando assumiu o governo em 2003, replicou a estratégia do governo peessedebista, ao renovar a CPMF por mais quatro anos em matéria constitucional. É bem verdade que na proposta de 2003, existiam componentes progressivos na reforma apresentada, entretanto, posteriormente a isso, nenhuma tentativa enfática de reformar a regressividade do sistema foi elaborada.

Embora exigisse apenas uma lei ordinária para revogar a isenção de lucros e dividendos ou uma lei complementar para regular o IGF, ambas exigindo uma coalizão menor do que a aprovação de duas emendas constitucionais, o PT não se engajou nesta política como se engajou em transferências condicionais de renda ou na valorização do salário mínimo (FLORES, 2017).

Sob uma perspectiva teórica, pode-se concluir que não só a alternativa brasileira, frente os gastos crescentes, foi menos progressiva do que a de seus congêneres latino-americanos, como a política tributária, ainda que redistributiva, não é visada por partidos políticos como uma ferramenta que poderia gerar recompensas eleitorais, em função de seu apelo redistributivo, como outras políticas o são. Nesse sentido, ainda que trabalhos futuros possam aprofundar esta análise, o sistema tributário brasileiro é regressivo, pois a dimensão arrecadatória se sobrepõe à redistributiva, de modo que mesmo a esquerda se orienta sobretudo em função da arrecadação, enquanto mudanças ligeiramente progressivas são rejeitadas pelo centro e pela direita.

## **Bibliografia**

- ABREU, B. Malan quer eliminar vinculações do Orçamento. **Estado de São Paulo**, 13 maio 1995.
- 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.
- BERAMENDI, P.; RUEDA, D. Social Democracy Constrained: indirect taxation in industrialized democracies. **British Journal of Political Science**, v. 37, n. 4, 2007.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Diário da Câmara dos Deputados**, 10.Jul.1996. Brasília: Câmara dos Deputados, 1996. v. 124
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Diário da Câmara dos Deputados**, 11.Mar.1999. Brasília: 1999. v. 42
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Diário da Câmara dos Deputados**, 21.Fev.2002. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. v. 003
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório Comissão Especial - PEC 41/2003**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003a.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Diário da Câmara dos Deputados**, 03/09/2003. Brasília:

Câmara dos Deputados, 2003b. v. 142  
**CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara dos Deputados, 11/09/2003.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2003c. v. 148  
**CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara dos Deputados, 17/09/2003.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2003d. v. 152  
 CEPAL. **Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe: La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible.** Santiago: 2017.  
 COPPEDGE, M. **A classification of Latin American political parties.** Kellogg Institute for International Studies, 1997.  
 CRUZ, V.; RODRIGUES, F. Lula defende CPMF até 2004 e bicho legal. **Folha de São Paulo**, p. A7, 8 nov. 2001.  
 ESPING-ANDERSEN, G. **Politics Against Markets: the social-democratic road to power.** Princeton: Princeton University Press, 1985.  
 FAIRFIELD, T. Going Where the Money Is: strategies for taxing economic elites in unequal democracies. **World Development**, v. 47, p. 42–57, 2013.  
 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.  
 GOBETTI, S. W. **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.  
 HUBER, E.; STEPHENS, J. **Democracy and the Left: social policy and inequality in Latin America.** Chicago: Chicago University Press, 2012.  
 LEME, H. J. DE C. **O Federalismo na Constituição de 1988: representação política e a distribuição de recursos tributários.** Mestrado—Campinas: Unicamp, 1992.  
 MARSHALL, T. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1950.  
 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.  
 PAES, N.; BUGARIN, M. Parâmetros tributários da economia brasileira. **Estudos Econômicos**, v. 36, n. 4, p. 699–720, 2006.  
 POWER, T.; ZUCCO, C. Elite Preferences in a Consolidating Democracy: The Brazilian Legislative Surveys, 1990—2009. **Latin American Politics and Society**, v. 54, n. 4, p. 1–27, 2012.  
 RUEDA, D. Insider-outsider Politics in Industrialized Democracies: the challenge of social democratic parties. **American Political Science Review**, n. 1, 2005.  
 SENADO FEDERAL. **Diário do Senado Federal, 09.Ago.1995.** Brasília: Senado Federal, 1995. v. 122  
 SENADO FEDERAL. **Diário do Senado Federal, 13/12/2007.** Brasília: Senado Federal, 2007. v. 204  
 TAROUÇO, 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.  
 TAVARES, M. DA C. Imposto Sobre Circulação Financeira. **Folha de São Paulo**, 24 set. 1995.  
 UGÁ, M.; SANTOS, I. Uma análise da progressividade do financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS). **Cadernos de Saúde Pública**, v. 22, n. 8, p. 1597–1609, 2006.