

## Gastos sim, progressividade não: os entraves para a redistribuição no Brasil

*Spending yes, progressivity no: the barriers to redistribution in Brazil*

FERNANDA CIMINI\*

LAURA ROCHA\*\*

---

RESUMO: Este artigo se propõe a investigar a trajetória do debate sobre redistribuição e tributação no Brasil no período pós-redemocratização, identificando fatores potencialmente favoráveis a reformas de caráter progressivo, bem como os obstáculos para sua implementação. Portanto, busca-se compreender, especificamente, a resiliência de um sistema tributário injusto em uma das democracias mais desiguais do mundo. A partir da literatura sobre o tema, propõe-se algumas hipóteses exploratórias que são analisadas de forma preliminar e indireta por meio da identificação de elementos sobre desigualdade e reforma tributária nas plataformas dos governos de Collor a Bolsonaro.

PALAVRAS-CHAVE: desigualdade; tributação, progressividade; reforma tributária; democracia.

ABSTRACT: This article investigates the trajectory of the debate on redistribution and taxation after redemocratization in Brazil, identifying factors potentially favorable to progressive reforms, as well as obstacles to their implementation. Specifically, it aims to understand the resilience of an unfair tax system in one of the most unequal democracies in the world. Following a literature review, some exploratory hypotheses are proposed and analyzed in a preliminary and indirect way through the identification of elements related to inequality and taxation in the political platforms of Brazilian Presidents, from Collor to Bolsonaro.

KEYWORDS: Inequality; taxation; progressivity; tax reform; democracy.

JEL Classification: H2; O15; P00.

---

---

\* Professora do Centro de Desenvolvimento e Planejamento da Universidade Federal de Minas Gerais – Cedeplar/UFMG, Belo Horizonte/MG, Brasil. E-mail [fcimini@cedeplar.ufmg.br](mailto:fcimini@cedeplar.ufmg.br). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2170-6443>.

\*\* Cientista Social pela Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG, Brasil. Email: [laurap@gmail.com](mailto:laurap@gmail.com). Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9651-322X>. Submetido: 21/Setembro/2021; Aprovado: 16/Dezembro/2021.

## INTRODUÇÃO

O debate sobre a desigualdade de renda no Brasil ganhou nova feição após a liberação de dados inéditos da Secretaria da Receita Federal (SRF), em 2015. Até então, prevalecia o entusiasmo com as conquistas alcançadas na redução do índice de GINI, associadas às políticas sociais implementadas na década anterior (Arretche, 2018). Mas, a divulgação de dados desagregados sobre a incidência do Imposto de Renda sobre Pessoa Física (IRPF) a partir de diferentes faixas de renda do contribuinte relevaram não somente a magnitude da concentração de renda entre os mais ricos, como também a injustiça do sistema tributário brasileiro (Orair e Gobetti, 2016; Medeiros et al., 2015; Santiago, 2017; Morgan e Junior, 2021).

Esse caráter injusto tem se manifestado tanto indiretamente, por meio de um desenho institucional complexo de tributação com efeitos regressivos sobre a base da pirâmide, quando diretamente, com regras que isentam os mais ricos de tributação sobre a maior parcela de suas riquezas (lucros, dividendos e heranças) (Fandiño e Kerstenetzky, 2019; Morgan e Junior, 2021). Não por acaso, a agenda do “Imposto sobre grandes fortunas”, previsto na Constituição Federal de 1988, mas nunca implementado, e o debate sobre a manutenção da Lei 9.249/1995, que prevê isenção da tributação sobre lucros e dividendos, têm sido objeto de interesse renovado em meio à crise fiscal enfrentada pelo Estado brasileiro. Várias propostas técnicas para implementação de um modelo de tributação progressiva estão sendo discutidas no âmbito acadêmico e político, mas pouco se discute sobre os obstáculos e estratégias necessárias para uma reforma dessa natureza.

Para tanto, este artigo se propõe a investigar a trajetória do debate sobre redistribuição e tributação no período pós-redemocratização, identificando fatores potencialmente favoráveis a reformas de caráter progressivo, bem como os obstáculos para sua implementação. Especificamente, busca-se compreender a resiliência de um sistema tributário injusto em uma das democracias mais desiguais do mundo, contrariando a expectativa teórica de que democracias seriam mais favoráveis a políticas redistributivas. A partir da literatura sobre o tema, propõe-se algumas hipóteses exploratórias que são analisadas de forma preliminar e indireta por meio da identificação de elementos sobre desigualdade e reforma tributária nas plataformas dos governos eleitos democraticamente, de Collor a Bolsonaro.

O artigo está estruturado da seguinte forma: na próxima seção será apresentado o debate teórico sobre redistribuição, desigualdade e democracia, que inspira as hipóteses deste estudo. A seção seguinte apresenta a trajetória histórica da reforma tributária nos governos Fernando Collor de Melo (1990-1992), Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), Dilma Rousseff (2011-2016) e Bolsonaro (2019-atual). Em seguida apresenta-se a análise das hipóteses à luz dos casos apresentados. E na conclusão é retomado o argumento central do artigo para proposição de futuros caminhos de pesquisa.

## REDISTRIBUIÇÃO E DESIGUALDADE: O PARADOXO DE ROBIN HOOD NA DEMOCRACIA BRASILEIRA

Os debates acerca da pobreza e da desigualdade que cercam as sociedades não são algo inédito. Desde os tempos de Aristóteles até a contemporaneidade, a desigualdade se apresenta como uma das principais mazelas da sociedade e, portanto, sempre foi objeto de grandes discussões. Diversas tradições teóricas tem apontado a relevância da democracia como principal determinante para a redução da desigualdade. Em sociedades capitalistas, a democracia favoreceria a promoção da igualdade por meio de diferentes mecanismos causais, dentre os quais a abordagem da escolha racional argumenta que sistemas democráticos possibilitam que eleitores economicamente desfavorecidos elejam governantes favoráveis à redistribuição (Metzler e Richard, 1981). Já em abordagens estruturalistas, argumenta-se que a democracia favorece a mobilização dos trabalhadores urbanos, fortalecendo os partidos de esquerda e acirrando a competição política e a necessidade de incorporação das demandas dos desprivilegiados nas plataformas eleitorais, mesmo por governos de direita (Korpi, 1978; Huber e Stephens, 2012).

Nesse sentido, a expectativa teórica é de que a democracia favorecesse a eleição de governos com plataformas redistributivas que, por sua vez, implementassem políticas que visam o aumento dos tributos sobre os rendimentos da parcela mais rica da população e a transferência dessa receita para aquela mais pobre sob a forma de serviços públicos e políticas sociais focalizadas. Esse movimento de “retirar dos mais ricos e transferir para os pobres”, facilitado por regimes democráticos, inaugurou a ideia da “democracia como Robin Hood”, em referência ao herói inglês “fora da lei”, que roubava dos ricos para dar aos pobres.

Contrariando essa expectativa, no entanto, alguns estudos revelam que em sociedades altamente desiguais a democracia não é suficiente para a redução da desigualdade, desvelando a existência de um certo paradoxo: em sociedades com maior desigualdade, não se verifica maior redistribuição, enquanto em sociedades com menores índices de desigualdade observa-se o avanço do estado de bem-estar social. Esse dilema entre desigualdade e redistribuição ficou conhecido na literatura como o “paradoxo de Robin Hood” (Przeworski, 2007).

O cenário brasileiro no início dos anos 2000 (período imediatamente posterior à redemocratização) contribuiu para ilustrar esse paradoxo. Em outras palavras, a despeito das políticas sociais implementadas, a renda ainda continua concentrada no topo da pirâmide socioeconômica. A análise do último Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) das Nações Unidas (ONU), publicado em dezembro de 2019, indica que somente 1% da população concentra 28,3% da renda total do país, ao passo que os 10% mais ricos da população concentram 41,9%. Arretche (2018) ainda completa esse cenário ao falar sobre as discussões que pautam as múltiplas dimensões de desigualdade, que passam por aspectos não monetários (que não só a renda), tais como acesso à saúde, à educação e demais serviços que colaboram para a diminuição da desigualdade econômica. Nesse sentido, a autora afirma que

O regime democrático contemporâneo não reduziu a parcela da renda total apropriada pelo 1% mais rico no Brasil (Medeiros, Souza e Castro, 2015a), tampouco eliminou um conjunto de fatores que produzem desigualdade econômica, tais como: a desigualdade de oportunidades educacionais nos níveis médio e superior de ensino, como resultado da universalização do acesso ao nível fundamental (Ribeiro et al., 2015), a resiliência das desigualdades raciais (Lima e Prates, 2015) e da desigualdade de gênero e cor no mercado de trabalho (Comin, 2015), entre tantos outros fatores (Arretche, 2018).

Apesar do progresso observado nas condições de vida da população menos privilegiada, o Brasil não conseguiu romper com a resiliência da desigualdade em suas múltiplas faces, tampouco com a manutenção da concentração de renda no topo da pirâmide social. Uma justificativa para isso é a de que, apesar da redemocratização ter possibilitado maior competição eleitoral e, conseqüentemente, maior expansão de benefícios sociais, o Estado brasileiro não enfrentou diretamente o poder econômico das elites. Ao contrário, o país tem financiado o gasto público utilizando um sistema tributário com características regressivas, em que a maior incidência de impostos se dá nas camadas mais baixas da população, ao passo que as classes mais altas se mantiveram praticamente isentas.

É possível verificar, contudo, que a raiz desse paradoxo no caso brasileiro não está na ausência de políticas de *distribuição* de benefícios aos mais pobres, mas sim na ausência de políticas que promovam *redistribuição*, por meio da tributação das camadas sociais mais afortunadas.

Fandiño e Kerstenetzky (2019) identificam a origem do paradoxo na Constituição Federal de 1988 (CF 1988) que, apesar de representar o marco normativo para o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil recente, não alterou a estrutura tributária brasileira, ao contrário, a partir de então o sistema teria passado a assumir um caráter crescentemente regressivo, com sérias implicações para o financiamento público (Orair e Gobetti, 2016; Kerstenetzky, 2017 *apud* Fandiño e Kerstenetzky, 2019). O argumento dos autores é de que não se pode abandonar a hipótese de que o paradoxo “gasto sim, progressividade não”, criado na CF 1988, é fruto de um acordo tácito entre os constituintes, uma vez que os efeitos regressivos da proposta tributária eram previsíveis e foram amplamente discutidos pela Comissão da Reforma Tributária e Descentralização Administrativo-Financeira (CRE-TAD), mas as propostas relativas à equidade e à justiça tributária foram descartadas.

Desde então, a recém-inaugurada democracia brasileira não teria conseguido “corrigir” a regressividade do sistema tributário e avançar na justiça social, conforme as expectativas criadas em torno do regime. A ocorrência desse paradoxo indica que a distância entre eleitores de renda média e mediana, como propõem os modelos racionais, não se traduz automaticamente em demandas políticas sociais. Sob essa ótica, o caráter plural do regime democrático acompanha um certo grau de complexidade no que diz respeito ao alinhamento de agendas entre os eleitores. Arretche (2018) chama a atenção para o fato de que, não necessariamente, a opção do eleitor

por um candidato será pautada em sua posição na pirâmide socioeconômica. As preferências da classe operária podem ser heterogêneas, levando-os a priorizar outras agendas. Consequentemente, durante a disputa eleitoral, não necessariamente os partidos colocarão a questão redistributiva em pauta devido, justamente, à falta de pressão dos eleitores para tal e à priorização de outras agendas. Essa questão ficou refletida durante toda a história da recente democracia brasileira, desde a eleição de Fernando Collor (PRN) até a polêmica ascensão da extrema direita com Jair Bolsonaro (sem partido), que consagrou pautas antipopulares no cenário contemporâneo.

Outro fator associado à ocorrência do paradoxo está no fato de que a desigualdade econômica tende a ser acompanhada pela desigualdade política, que se manifesta por meio do poder estrutural e instrumental exercido pelas elites econômicas,<sup>1</sup> que atuam para impedir o avanço de políticas que confrontem o *status quo*, sendo os principais atores de veto contra políticas de tributação progressiva. Esse fenômeno tem sido recentemente tratado pela literatura como “captura política”, entendendo o termo como o “exercício abusivo por parte de uma elite extrativista em favor de seus interesses e em detrimento do interesse em geral” (Oxfam, 2019, p. 14). Por meio da captura, as elites conseguiriam resistir ao aumento da tributação de suas fortunas apoiando candidatos e atores institucionais que assegurem seus interesses a despeito das demandas redistributivas dos eleitores.

Durante os anos 1980 e 1990, a literatura predominante considerava politicamente impossível o aumento de impostos dos mais ricos e altamente ineficiente do ponto de vista administrativo, enfatizando o baixo potencial de receita, a impopularidade da medida e incentivo para a sonegação e fuga de capitais (Morgan e Carvalho Júnior, 2021). Porém, com o aumento gradual das tecnologias de controle bancário, que reduzem as chances de evasão fiscal, e a divulgação de pesquisas apontando a eficácia redistributiva da taxa progressiva, a tributação direta tem ganhado cada vez mais apelo na literatura, principalmente para a América Latina (Barreix, Roca & Villela, 2006; Gomez-Sabaini, Jiménez & Rossignolo, 2012; IMF, 2011: 40; Perry et al., 2006).

Nesse sentido, caberiam aos governos eleitos democraticamente estabelecer estratégias políticas para contornar a resistência desses atores de veto e avançar em propostas de reforma tributária que atendam os interesses da maioria. Segundo Fairfield (2013), uma estratégia que possibilite o aumento de impostos sobre os mais ricos deve conter pelo menos dois mecanismos, quais sejam o aumento da mobilização popular e a atenuação do antagonismo das elites. No primeiro caso, a agenda de tributação progressiva deve estar claramente associada à redução da desigualdade, além de oferecer à população expectativas positivas de aumento dos benefícios sociais. Já o segundo mecanismo pode envolver táticas políticas como

---

<sup>1</sup> O poder instrumental refere-se a capacidade de atuação política por meio do *lobby*, da definição de agendas ou do financiamento eleitoral. Já o poder estrutural diz respeito à capacidade de influência por meio do comportamento econômico, como por exemplo, a redução de investimentos ou demissões em massa (Fairfield, 2010).

atenuação do impacto por meio de aumentos escalonados, incidência indireta de impostos, compensações políticas (tais como subsídios ou políticas de estabilização macroeconômicas desejáveis), além da construção de um apelo político legítimo à tributação, que estaria muito associado ao próprio contexto político da reforma (superação de crises econômicas, ameaças eleitorais, etc.).

Considerando o exposto, este artigo se propõe responder por que, no contexto brasileiro, a redemocratização não promoveu maior redistribuição e, conseqüentemente, redução da desigualdade de renda entre os cidadãos. Algumas hipóteses podem ser desenhadas a partir da literatura discutida.

Em primeiro lugar, considera-se a possibilidade de não ter havido interesse dos eleitores em eleger governos com plataformas redistributivas, conforme indica Arretche (2018). Essa hipótese pode ser confirmada pelas eleições de governantes com agendas mais próximas aos interesses da elite econômica, como Collor (PRN), Bolsonaro (sem partido) ou mesmo o segundo mandato de FHC (PSBD), mas não se aplica, no entanto, à eleição dos presidentes Lula (PT) e Dilma (PT). Além disso, o fato de governantes de centro-esquerda não terem se eleito em alguns mandatos, não significa que não houvesse competição eleitoral em torno de uma agenda favorável à redução das desigualdades.

Uma segunda hipótese possível diz respeito à captura política exercida pelas elites econômicas. De acordo com essa hipótese, governos eleitos com plataformas favoráveis à redistribuição – e aqui podemos inserir não somente os presidentes Lula e Dilma, como também o primeiro mandato de FHC – teriam falhado em construir uma estratégia para contornar o veto formal e informal das elites econômicas para aprovação da reforma tributária.

Finalmente, sugere-se como terceira hipótese a ausência de uma agenda do Executivo que contemplasse uma reforma tributária progressiva. Nesse caso, políticas distributivas que não confrontassem o poder das elites econômicas seriam preferíveis e politicamente menos custosas do que políticas de tributação direta sobre os mais ricos. Essa hipótese poderia explicar a ausência de reformas não somente nos governos de direita, como também em governos eleitos com plataforma favorável à redistribuição.

Dessa forma, este artigo se propõe a elucidar essa discussão, ao analisar, pelos anos democráticos que se seguiram no momento após a Constituinte, os fatores que, no contexto brasileiro, mantiveram intacto o mantra “gasto sim, progressividade não”, criado na CF 1988, e que, portanto, se configuraram como entraves à implementação do projeto redistributivo.

## AGENDA E RESISTÊNCIA: OS CAMINHOS E DESCAMINHOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA

Elaborada durante o governo Sarney, por um Parlamento multipartidário, a Constituição Federal promulgada em 1988 desenhou o que seria a ordem institucional e jurisdicional brasileira. Também conhecida como Constituição Cidadã,

buscava reorientar as relações entre governo e sociedade civil, contribuindo para estabelecendo o sistema presidencialista, descentralizando o poder e fortalecendo o judiciário (Oliveira, 2011).

A promulgação da Constituição foi o primeiro ato democrático em que se pôde observar, de forma concreta, os benefícios desse regime para a classe operária, pois, além dos avanços mencionados anteriormente, a Carta também ampliou os direitos dos trabalhadores e fortaleceu a política de assistência social. A formulação multipartidária da Constituição e os benefícios que esta trouxe para as classes mais baixas são aspectos que fortalecem a teoria “robinhoodiana”, principalmente no que diz respeito à promoção da inclusão dos *outsiders*, isto é, indivíduos que antes se encontravam fora do mercado de trabalho formal e que, por sua vez, não detinham titularidade de direitos de aposentadoria, saúde e educação (Arretche, 2018).

No que diz respeito às questões tributárias, a Assembleia Constituinte buscou pautar o debate “em torno das mudanças que promoveriam uma reorganização do aparelho tributário e fiscal” (Colombo, 2008, p. 15). O resultado, contudo, foi o estabelecimento do que viria a ser conhecido como um dos sistemas tributários mais complexos do mundo, com cinco espécies de tributo (Impostos, Taxas, Contribuições de Melhoria, Contribuições Especiais, Empréstimos Compulsórios) que são divididos pelas três esferas de governo (Federal, Municipal e Estadual). Além de complexo, o sistema tributário brasileiro estabelecido pela Constituição ficou marcado pelo seu caráter regressivo.

De fato, a desigualdade não era uma preocupação das forças conservadoras que dominaram a transição democrática. A política econômica de Sarney, eleito de forma indireta, visava sobretudo o combate à inflação deixada pela ditadura militar e o pagamento dos juros da dívida externa para que o país voltasse à condição de mutuário de novos empréstimos (Tostes, 2010). A tributação progressiva não foi colocada como questão nem sequer como possível solução ao drama social. Ao contrário, algumas políticas que restringiam o manejo da política fiscal e que buscavam conter os gastos domésticos foram implementadas e fervorosamente defendidas pelo Banco Central.

Assim, as classes mais baixas foram as mais afetadas, pois o salário médio passou por constantes desvalorizações. Nessa perspectiva, como indica Tostes (2010), os trabalhadores se articulavam na oposição ao governo, reivindicando melhores salários e melhores condições de trabalho. Dava-se início à polarização em torno de medidas econômicas entre os conservadores e partidos de centro-esquerda, que denunciavam o enorme sacrifício social das políticas implementadas (Macarini, 2009).

## **Collor e o Fantasma do Comunismo**

Foi em meio a essa crise econômica, aumento da inflação e arrocho salarial sem precedentes que, nas eleições de 1989, a população elege para Presidente da República Fernando Collor, candidato da direita neoliberal, que representava os interesses capitalistas, ao invés de Lula, líder sindicalista que representava uma possi-

bilidade real de implementar um regime econômico alternativo, anticapitalista e baseado na redistribuição de renda.

A derrota de Lula nas urnas é bem significativa do ponto de vista do paradoxo de “robinhood”. Nesse sentido, Arretche (2018) chama atenção para o fato de que, não necessariamente, a opção do eleitor por um candidato será pautada em sua posição na pirâmide social. Os interesses da classe operária podem ser heterogêneos, o que a faz optar por outras agendas. Nesse sentido, Cancian (2013) afirma ainda que Collor conseguiu conquistar as camadas populares através da disseminação de ideias falsas sobre o adversário e sobre o cenário político num provável governo Lula, se aproveitando da ideia do “fantasma comunista” que ainda vagava pelo mundo em função da Guerra Fria. Sendo assim, uma vez que Lula constrói uma campanha agressiva em cima de princípios socialistas, propondo mudanças profundas na estrutura socioeconômica do país, ele acaba por conseguir amedrontar a maioria dos eleitores, que elegeram Collor para ocupar a Presidência da República. Essa escolha figura a manutenção do capitalismo como prioridade a outras agendas.

Além disso, Collor soube como utilizar melhor o drama econômico e as críticas ao governo Sarney a seu favor. Alinhado ao perfil carismático e o porte de um figurão da política, Collor conseguiu construir uma campanha mais “palatável” devido ao seu discurso de oposição aos altos salários que eram pagos, inclusive a servidores públicos. Somado ao discurso anticorrupção, Collor parecia, aos olhos dos eleitores ser a escolha mais adequada para assumir a Presidência do Brasil, o que diminuiu as expectativas de quem esperava por uma Reforma Tributária e social.

O projeto econômico de Collor era alinhado aos princípios neoliberais emergentes no cenário mundial, naquele momento. Portanto, não cogitou a realização de uma Reforma Tributária, nem mesmo quando a crise econômica atingiu seu ápice. Como as tentativas de Sarney para conter a hiperinflação não lograram êxito, esse era o alvo mais urgente para o qual estavam direcionadas as primeiras medidas econômicas adotadas pelo novo governo. Além do mais, essa era uma preocupação que atingia todos os setores da sociedade, inclusive “as pesquisas de opinião da época mostravam que a população estaria disposta a sofrer uma pesada intervenção estatal na economia para solucionar o problema macroeconômico” (Casarões, 2008, p. 94).

Assim, medidas drásticas de controle da economia começaram a ser tomadas, dentre elas congelamento de preços e confisco dos depósitos bancários. No entanto, o agravamento da crise e da recessão afetou a popularidade do presidente, levando à perda de apoio parlamentar e enfraquecimento político de seu governo (Cancian, 2013). Denúncias feitas acusando o governo de corrupção levou a instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) e o consequente afastamento de Collor do cargo. Após o impeachment, Itamar Franco assumiu o restante do mandato, ficando no governo entre dezembro de 1992 e janeiro de 1995. O governo de Itamar Franco foi marcado pela execução do Plano Real e a tão esperada estabilização da economia e controle da inflação.



## FHC: Tributação como Justiça Social e Isenção de Lucros e Dividendos

Em 1994, o Brasil assistiu a um cenário eleitoral que veio a se repetir pelos próximos vinte anos eleitorais: a polarização entre PSBD e PT. Após o impeachment de Collor, Lula se posicionava como o candidato favorito, mas a participação de Fernando Henrique Cardoso (FHC) no planejamento e execução do Plano Real, lançado meses antes das eleições, garantiu-lhe a vitória ainda no primeiro turno. O motivo que gerou essa reviravolta foram os impactos imediatos do Plano Real sobre a inflação e sobre o poder de compra da população. As preferências dos eleitores, então, foram no sentido de garantir a manutenção desse cenário em detrimento de reformas fiscais mais estruturais (ainda representadas por Lula) que pudessem colocar em xeque esses ganhos.

Quando ainda ocupava o cargo de Senador, FHC reconheceu o paradoxo de Robin Hood do Estado brasileiro, ao cobrar mais impostos de um trabalhador de salário mínimo do que de um milionário, proporcionalmente falando (Cardoso, 1990). O então senador ainda defendia que a social-democracia tratasse os impostos como forma de justiça social – um meio de tirar renda de quem ganha mais e distribuir para quem ganha menos sob a forma de serviços públicos e benefícios sociais. Uma Reforma Tributária, portanto, permitiria o Brasil investir em desenvolvimento e bem-estar social sem sobrecarregar os trabalhadores (Cardoso, 1990).

Com isso, seria razoável esperar que, ao assumir a presidência, FHC promovesse políticas para fazer valer a teoria “robinhoodiana”, implementando uma reforma progressiva e até mesmo a redistribuição de renda. No entanto, o governo FHC apostou num modelo neoliberal de desenvolvimento ao fazer inúmeras privatizações (como a da Vale do Rio Doce) e investir na abertura ao capital estrangeiro. Essa estratégia neoliberal indicava um projeto econômico muito mais subordinado aos interesses do capital, sem tocar em questões mais estruturais da desigualdade de renda.

Em contrapartida, FHC se comprometeu a fazer reformas na área da saúde e da educação, baseado numa reforma fiscal e utilizando os fundos advindos das privatizações e do Fundo de Financiamento do Desenvolvimento. Em paralelo, começa-se a vislumbrar a Reforma Tributária como uma possível solução para a desigualdade social. Em outubro de 1995, foi apresentada ao Congresso uma Proposta de Emenda Constitucional – a PEC 175, que promoveria mudanças no sistema tributário brasileiro. A proposta se baseava em duas premissas básicas: (1) “a primeira era a manutenção do arranjo redistributivo entre os três níveis de governo da federação, como consolidado na Constituição de 1988”, (2) já a segunda estava vinculada à necessidade de readequar o sistema tributário brasileiro ao novo cenário nacional e internacional (Colombo, 2008, p. 13). O objetivo era a diminuição das desigualdades regionais e sociais e o aumento da competitividade da economia brasileira para atrair investimentos internacionais.

A decisão dos parlamentares foi contrária a uma reforma que ousasse aumentar a carga tributária sobre as instâncias da federação e do setor privado. O argumento era de que esse aumento poderia estimular a sonegação, inclusive nas classes

média e alta. Dessa forma, assim como a Reforma Tributária entrou para a agenda como uma proposta de solução da desigualdade, também a sonegação de impostos passou a ser um dos focos da reforma tributária. Nesse sentido, entre os objetivos da PEC 175 estava a simplificação do sistema tributário e o combate à sonegação, visando a uma melhor distribuição da carga tributária, em termos regionais e sociais (Colombo, 2008).

Além da PEC 175, também se abriu a possibilidade de apresentação de outras propostas pela sociedade e que, futuramente, poderiam ser apensadas ao Projeto do Executivo. Segundo Colombo (2008), o clima entre os parlamentares em relação a essas propostas era de grande entusiasmo. O Partido dos Trabalhadores (PT) também apresentou um projeto de reforma e foi mencionado, pela primeira vez, a redistribuição de renda. A proposta do PT “propunha um imposto de renda negativo para os indivíduos detentores de até três salários mínimos, [...] visando compensar os setores de baixa renda, por suportarem uma carga tributária mais elevada em função dos tributos indiretos e das Contribuições Previdenciárias descontadas de seus salários” (Colombo, 2008, p. 124).

Colombo acrescenta que, além disso, “o projeto também previa a formulação de um imposto único sobre a riqueza das famílias cujo patrimônio líquido global excedesse R\$ 40 milhões, bem como ao patrimônio líquido global cujo valor excedesse a R\$ 100 milhões”. Os debates sobre a reforma se estenderam até o segundo mandato do presidente FHC, mas não avançaram na direção proposta pelo PT. Ao contrário, em direção inversa à proposta de tributação sobre grandes fortunas, FCH sancionou a Lei 9.249/1995, proposta pelo então ministro da Fazenda Pedro Malan. Tal lei promove a isenção da tributação sobre lucros e dividendos. Segundo Cimini et al., (2019), essa lei tem sido apontada como uma das principais causas da baixa progressividade do IRPF. Segundo simulações realizadas por Castro (2014) e Orair e Gobetti (2016), a tributação sobre lucros e dividendos, além de gerar uma receita fiscal, “teria o potencial de aumentar a progressividade IRPF, induzindo a uma melhora na distribuição da renda disponível” (Cimini et al., 2019, p. 10). As autoras ainda acrescentam que “o Brasil é um dos poucos países que, atualmente, mantém a isenção total sobre esse tipo de rendimento” (Cimini et al., 2019, p. 9).”

As narrativas entorno da Lei 9.249/1995 atendem tanto os “interesses do governo, ávido pela atração de investimentos, quanto do empresariado nacional e estrangeiro, que já estava insatisfeito com a complexidade da tributação incidente sobre folha de pagamentos, operações financeiras e imposto sobre bens e serviços” (Cimini et al., 2019, p. 14). Desde então, alguns congressistas já tentaram alterar essa lei e, conforme previsto pela teoria de Robin Hood, a grande maioria se apresenta como centro-esquerda no espectro político. Entre eles, a deputada Jô Moraes (PCdoB/MG), o deputado Paulo Teixeira (PT/SP), o deputado Afonso Florence (PT/BA), o senador Lindbergh Farias (PT/RJ) e a senadora Gleisi Hoffmann (PT/PR) apresentaram propostas que, embora distintas, afastavam-se do interesse das elites. Além disso, a então deputada Maria Conceição Tavares (PT/RJ) destacou o caráter não progressivo da lei proposta por FHC (Cimini et al., 2019). No entanto, as tramitações no Congresso não obtiveram sucesso.

Dessa forma, conclui-se que, embora seja possível afirmar que FHC foi o primeiro presidente a voltar a atenção para as necessidades da população, promovendo algumas políticas sociais nesse sentido, seu governo foi fortemente marcado pelo viés neoliberal, o que não favoreceu a construção de um Estado de Bem-Estar Social, privilegiando a economia e suas elites. A tentativa de FHC em solucionar o problema da desigualdade por meio da promoção social, investindo em cada setor individualmente, acabou por adiar, novamente, o sonho da redistribuição de renda e manteve intocada a concentração de renda e dominância política das elites.

### **Governo Lula: Distribuição x Redistribuição na Virada à Esquerda**

O início dos anos 2000 veio para inaugurar uma nova era na política brasileira e latino-americana, de modo geral. A expectativa de se ter uma política pautada no redistributivismo voltou a crescer com a ascensão da esquerda e com a chegada Lula ao poder, dado sua atividade no movimento sindical e no discurso construído ao longo dos anos. Esperava-se que o presidente Lula construísse uma agenda política desvinculada dos interesses da elite e comprometida com a reforma social. Assim, também poderíamos esperar que a questão da Reforma Tributária poderia, finalmente, ganhar centralidade.

De fato, segundo o IPEA,

entre 2001 e 2005, a desigualdade de renda no Brasil declinou substancialmente e de forma contínua, alcançando, neste último ano, o menor nível das últimas três décadas. Além de relevante por si só, essa desconcentração teve consequências expressivas sobre a pobreza e a extrema pobreza no País. A despeito do lento crescimento econômico, a extrema pobreza declinou a uma taxa seis vezes mais acelerada que a requerida pela primeira meta do primeiro objetivo de desenvolvimento do milênio (IPEA, 2006).

Em relação às políticas sociais propriamente ditas, pouco foi dito durante a campanha eleitoral. Sendo assim, não há consenso entre os estudiosos a respeito do caráter fundador da política social de Lula, isto é, se foi uma política pautada na mudança ou na continuidade em relação ao governo anterior (Almeida, 2004). Segundo Boito (2006, p. 239), as medidas da política econômica do Governo Lula seriam apenas uma ampliação de iniciativas que o governo FHC “começou a implementar em seu segundo mandato para contornar as dificuldades que o próprio modelo capitalista neoliberal vinha criando desde a grande crise cambial de 1999”. Nesse caso, segundo o autor, Lula aproveitara do “novo populismo conservador” para introduzir mudanças que acabam por reforçar a hegemonia do capitalismo neoliberal no Brasil (a expansão da rede de ensino superior privada é um exemplo disso, junto com o uso das altas taxas de juros para o combate à inflação).

No que tange à Reforma Tributária, no início de seu governo, Lula aprovou uma proposta que se manteve nos limites das propostas de FHC e do PSDB que, por sua vez, foram severamente criticadas pela esquerda, inclusive pela bancada

parlamentar do PT (Carvalho e Celentano, 2007). A proposta pautava a ideia de que a tributação deve ser neutra e os objetivos sociais devem ser deixados para discussões à parte. A reforma aprovada em 2003, como afirmam Celentano e Carvalho (2007), manteve os elementos de injustiça fiscal, limitando-se a fazer mudanças localizadas na legislação de forma a aumentar a receita por meio do estímulo às exportações. Já os objetivos da justiça social e fiscal ficaram tímidos na nova proposta. “A reforma rompeu com as propostas da esquerda e com as críticas que o próprio PT fez às medidas do governo FHC na área ao longo de seus dois mandatos” (Celentano e Carvalho, 2007).

Contudo, uma série de fatores fortuitos possibilitaram que Lula alavancasse a economia e combatesse a pobreza sem precisar se aventurar pelo árduo caminho da reforma tributária para combater a desigualdade de renda. Entre eles, o *boom* das *commodities* e as grandes exportações feitas nesse período expandiram as receitas governamentais, favorecendo o financiamento das políticas sociais (Santos e Almeida, 2017). Arretche (2018) afirma que esse fenômeno contribuiu para que houvesse uma diminuição da desigualdade de renda, na medida em que gera demanda por emprego e aumenta o poder de barganha dos trabalhadores, favorecendo ganhos salariais. A autora ainda destaca aspectos exógenos à política – tais como mudanças no comportamento reprodutivo das mulheres pobres, o aumento do nível de escolaridade, inserção feminina no mercado de trabalho e acesso a serviços públicos básicos como saúde e educação – que são determinantes para a redução na desigualdade de renda e que são frequentemente combinados com ações políticas.

Em relação às políticas de governo, durante seus dois mandatos, Lula conseguiu promover a queda da pobreza extrema e da miséria por meio do controle inflacionário, aumento progressivo do salário mínimo e, principalmente, por meio do Programa Bolsa Família (PBF). Os efeitos do PBF sobre a população brasileira são consideráveis e significativos. “Segundo informações do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), entre as décadas de 1980 a 2010, a taxa de pobreza no Brasil passou de 41,29% para 16,48%, enquanto a taxa de pobreza extrema foi reduzida de 16,40% para 5,70%. Acredita-se que isso se deva, em parte, às políticas públicas de transferência de renda aplicadas, no país, na última década” (Cavalcanti et al., 2016).

No entanto, interpretações divergentes mais recentes do governo Lula argumentam que, mesmo no governo petista, com todas as políticas sociais promovidas e contexto favorável, a desigualdade de renda permaneceu elevada e estável (Arretche, 2018). “A parcela da renda apropriada pelo 1% mais rico da população girou em torno de 25% da renda total entre 2006 e 2012” (Medeiros, Souza e Castro, 2015a, p. 24, 2015b; Souza e Medeiros, 2015 *apud* Arretche, 2018). Assim, a população teria se beneficiado de uma distribuição de renda – em função das políticas sociais de acesso a serviços e transferências de renda condicionadas, e não de uma redistribuição, ou seja, de uma transferência de renda dos mais ricos. Dessa forma, Lula teria contribuído para diminuir a pobreza, mas sem tocar em aspectos estruturais indispensáveis, o que colaborou para a estabilidade da desigualdade.

[...] A redução da desigualdade parece ter se concentrado na redistribuição da renda entre trabalhadores pobres, de um lado, camadas médias e pequenos empresários, de outro. É verdade que a participação dos salários na renda caiu continuamente de 60,2% em 1993 para 46,2% em 2004, daí subindo até 51% em 2013. No entanto, ocorreu estabilidade da desigualdade de renda em geral porque o topo da distribuição de renda, ou seja, os grupos entre 0,1% e 5% mais ricos absorveu parcela crescente da renda nacional entre 2006 e 2012 (Bastos, 2017).

Arretche (2018) também argumenta que a resposta para a pergunta se houve redução da desigualdade ou não em um governo ou regime vai depender da métrica utilizada para calcular os indicadores, uma vez que a desigualdade é uma variável multidimensional. Nesse sentido, a autora defende que é necessário, primeiramente, distinguir a desigualdade de renda da desigualdade econômica. A primeira se refere ao aspecto puramente monetário (renda dos indivíduos), enquanto que a segunda inclui, também, as dimensões não monetárias, tais como acesso a serviços condições de vida e capacidades. Dessa forma, “a diversidade dos indivíduos faz com que tenham diferentes necessidades, de modo que levarão uma vida muito distinta se receberem a mesma renda” (Arretche, 2018, p. 4).

Sendo assim, a partir das métricas estabelecidas, o governo Lula conseguiu reduzir a desigualdade econômica na medida em que facilitou o acesso da população a serviços, educação e saúde, ao mesmo tempo que promoveu a ampliação de direitos e induziu a inclusão produtiva da população no mercado de trabalho formal. Contudo, dado que “os efeitos da inclusão dos *outsiders* sobre a desigualdade econômica são observáveis já no início da década de 1990” (Arretche, 2018, p. 18), é possível concluir que Lula apenas aproveitou as tendências impostas pelas Constituição de 1988, não precisando enfrentar questões estruturais que passam pela dimensão monetária da desigualdade.

## Governo Dilma e o Declínio da Esquerda

O legado econômico e social deixado por Lula construiu um ambiente favorável à eleição de sua sucessora, Dilma Rousseff, em 2010. Lula terminou seu segundo mandato com alto índice de aprovação, principalmente devido à crescente economia, que passou com êxito pela crise mundial de 2008 e ao sucesso do Programa Bolsa Família (Pereira et al., 2015). À luz do sucesso de Lula, a expectativa de um contínuismo na política governamental era alta. De fato, nos primeiros anos como Presidente, Dilma optou por fortalecer o combate à pobreza por meio de programas de sociais e não através de uma Reforma Tributária. Entre outras medidas, Dilma lançou o Programa Brasil Sem Miséria, cujo objetivo era aumentar a renda das famílias com renda per capita inferior a setenta reais, buscou ampliar o Bolsa Família.

Embora o país já enfrentasse dificuldades fiscais em 2012 – com a queda das receitas e crescimento do gasto público –, foi somente em 2015 que a esquerda fortalece a associação entre tributação e desigualdade, dado o advento da divulga-

ção de dados inéditos, pela Receita Federal, do Imposto de Renda (Cimini et al., 2019). Dilma, então, apresenta a intenção de fazer uma série de reformas fiscais, dentre elas, uma ampla Reforma Tributária, que romperia com o pacto conservador firmado pelos governos anteriores (Bastos, 2017). Dilma também propôs fazer uma revisão dos tributos indiretos e trazer de volta a CPMF. Segundo a Agência Câmara de Notícias, a agenda fiscal proposta por Dilma teria pouco impacto no curto prazo, mas contribuiria para garantir a sustentabilidade fiscal do Estado no longo prazo. “Precisamos construir uma agenda de prioridades com o Congresso, que permita a transição do ajuste fiscal para uma reforma fiscal. Queremos construir as bases para uma sustentabilidade no médio e longo prazo”, disse a Presidenta à ocasião.

De forma paralela, outros dois projetos de lei, que buscavam alterar a Lei nº 9.249/1995 sancionada por FHC, foram apresentados. A proposta (PLS 588/2015) do Senador Lindbergh Farias (PT/RJ) “altera a Lei nº 9.249/95 para fazer incidir o Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF), calculado à alíquota de 15%, sobre a distribuição de lucros e dividendos a pessoas físicas e jurídicas residentes ou domiciliadas no exterior – isentando os empresários cujas empresas estão inscritas no Simples” (Texto do Projeto de Lei do Senado nº 588, de 2015, disponível na plataforma do Senado Federal).

Já o projeto de lei (PLS 45/2016) encaminhado pela senadora Gleisi Hoffmann (PT/PR) “altera a Lei nº 9.249/95, que altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, para extinguir, em etapas, até o exercício fiscal encerrado em dezembro de 2018, a faculdade de dedução pelas pessoas jurídicas dos juros sobre o capital próprio” (Texto do Projeto de Lei do Senado nº 45, de 2015, disponível na plataforma do Senado Federal).

Contudo, todos os projetos de reforma fiscal que surgiram foram arquivados, uma vez que o governo teve que enfrentar problemas – alguns conjunturais e outros políticos – que favoreceriam o desgaste do governo e culminariam em seu impeachment em 2016. Por um lado, durante seu primeiro mandato, as denúncias de corrupção, a revolta iniciada pelas Jornadas de Junho (2013) e também o escândalo da Petrobras (2014) levaram a uma insatisfação generalizada da população com o governo. Por outro, um plano econômico mal executado acabou por atizar os representantes do capital financeiro, que começaram a taxar o governo de “irresponsável tecnicamente” e de “politicamente populista” (Bastos, 2017). As consequências do plano econômico do governo Dilma foram vistas no aumento da inflação e da taxa de juros, com o descontrole das contas públicas e com o baixo crescimento da economia (que já sentia os efeitos da queda do preço das *commodities* e do barril de petróleo). Além disso, houve aumento da taxa de desemprego, o que contribuiu para enfraquecer o apoio da base popular.

Em termos de governança, apesar de contar com uma ampla base de apoio tanto no Senado quanto na Câmara dos Deputados, Dilma manteve uma relação turbulenta com o Congresso, que chegou a acusá-la de governar “por decreto” devido ao número de medidas provisórias editadas e por “trabalhar de portas fe-

chadas” durante a maior parte de seu governo, desmontado a sua base de governo e perdendo apoio no Congresso. Isso fez com que a então Presidenta Dilma perdesse a governabilidade, além de ter sido um aspecto que colaborou para seu impeachment (Batista, 2016).

Ao contrário de seu antecessor, Dilma Rousseff foi a sinalizar um interesse em fazer uma reforma fiscal, mesmo que essa reforma passasse apenas no âmbito da previdência.<sup>2</sup> No entanto, na trajetória de seu governo, sofreu uma série de desventuras. O fato é que as consequências disso foram aproveitadas pelas elites econômicas, num lapso de oportunidade, para construir uma narrativa condenando a política esquerdista. Os infortúnios decorrentes dessa conjuntura somados aos escândalos de corrupção colaboraram para a construção de um terreno próprio para o impeachment que aconteceria em 2016, levando Michel Temer (MDB) a assumir a presidência, marcando o fim da popularidade da esquerda e impedindo de vez a possibilidade de implementar uma reforma fiscal justa pelos próximos anos.

### Temer e Bolsonaro: A Ascensão da Direita e o Fim de uma Esperança

Temer permaneceu no poder com alta taxa de rejeição – a mais alta desde a redemocratização em 1985. Aproveitando de sua impopularidade, o então Presidente implementou políticas reformistas e conservadoras ainda mais impopulares, com foco na aprovação da reforma da previdência e na reforma trabalhista. Esta última foi sancionada pelo governo Temer em julho de 2017, revogando nove artigos e inserindo novos quarenta e três que se direcionam para a flexibilização dos direitos e deveres dos trabalhadores e empregadores. Essas mudanças na relação empregatícia foram bastante criticadas, uma vez que representam um alinhamento mais estreito aos ideais neoliberais, pautados na diminuição da interferência do Estado na vida cívica e econômica (Figueiredo, 2019).

Se na Constituição de 1988 tem-se a atribuição de responsabilidades ao Estado e o amparo dos indivíduos *outsiders*, a Reforma Trabalhista se encarga da retirada dessas responsabilidades no âmbito do trabalho, deixando os trabalhadores à mercê do mercado liberal. Com isso, a balança de poder é alterada de forma a favorecer a classe empresária, que passa a deter mais controle sobre os operários. Nesse sentido, argumenta-se que a Reforma Trabalhista é uma das grandes evidências da captura e influência das elites econômicas na política brasileira, dada a rapidez de sua elaboração e aprovação (Cimini et al., 2019). Além disso, a reforma também marca o sentido das políticas de governo, que viriam a ser em direção oposto a uma Reforma Tributária redistributiva.

Vale dizer que Temer assumiu o país quando a crise começou a atingir níveis alarmantes. Porém, dessa vez, além da crise econômica, Temer enfrentaria uma

---

<sup>2</sup> Ver <https://www.camara.leg.br/noticias/480183-dilma-defende-no-congresso-agenda-fiscal-com-reforma-da-previdencia-e-cpmf/>.

crise política, sendo acusado de golpe e recebendo denúncias de corrupção. Considerando esses aspectos, Michel Temer contribuiu para a promoção do descrédito da população em relação à política e suas instituições e incentivando o crescimento do populismo extrema direita no país. Os resultados desse descrédito foram vistos nas urnas, em 2018. Inspirados no discurso que trazia o aparelhamento do Estado por militantes socialistas e políticos corruptos, o eleitorado brasileiro elegeu Jair Bolsonaro (55,13%).

Bolsonaro (sem partido) trouxe consigo muitas polêmicas e muitos desacordos com as instituições políticas, mergulhando o país numa autocracia (V-Dem, 2019). Contudo, em 2019, duas propostas de Reforma Tributária foram apresentadas e tramitam no Congresso, a PEC 45/19 e a PEC 110/19. Ambas as propostas, porém, não abordam o assunto do imposto de renda e muito menos pautam redistribuição (Cimini et al., 2019). Os textos apresentados tratam da unificação de tributos federais, criando dois novos impostos (i) “um imposto sobre bens e serviços (IBS), nos moldes dos impostos sobre valor agregado cobrados na maioria dos países desenvolvidos” e (ii) “um imposto específico sobre alguns bens e serviços (Imposto Seletivo) assemelhado aos *excise taxes*” (texto retirado do portal da Câmara dos Deputados).

A pandemia da COVID-19 trouxe mais uma possibilidade de construção de uma narrativa em torno da Reforma Tributária redistributiva, uma vez que, dada crise decorrente da pandemia, o governo precisa encontrar uma forma de dar um estímulo orçamentário para a receita brasileira e reestabelecer a economia. O isolamento social contribuiu para um cenário que coloca 83,5% do mercado de trabalho em um estado de vulnerabilidade (Barbosa et al., 2020a; Prates e Barbosa 2020) e, mesmo com as políticas de emergência, Prates e Barbosa (2020) estimam que, pelo menos, “vinte e seis milhões de trabalhadores (um quarto da População Economicamente Ativa) não terão acesso a qualquer compensação: seja seguro-desemprego, EBI (Renda Básica de Emergência) ou direito a uma retirada significativa do seu fundo de trabalho (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço)” (Prates e Barbosa, 2020, p. 1). No entanto, apesar desse cenário, segundo o líder do Senado, Eduardo Gomes (MDB-TO), a falta de acordo entre os congressistas sobre como seria feita a Reforma Tributária postergou a discussão um futuro incerto.

## A AUSÊNCIA DE UMA AGENDA

O regime democrático veio acompanhado de grandes expectativas, principalmente no que tange à possibilidade de reformas econômica e social, considerando que os regimes ditatoriais deixaram um legado econômico negativo que induziu o aumento das desigualdades sociais. Esperava-se que governos com plataformas redistributivas pudessem se eleger mais facilmente, dado que, por constituir a maior parte do eleitorado, os interesses da classe operária se sobressairiam nas agendas de campanha. Uma vez eleitos, as desigualdades socioeconômicas poderiam ser corrigidas através de políticas que visam a redistribuição de renda entre as classes.



Contudo, os críticos a essa ideia explicam que fatores estruturais (econômicos, políticos, institucionais, sociais, culturais, entre outros), agravados em contextos de grande desigualdade econômica, podem impedir esse movimento.

Para contribuir com essas explicações, este estudo levantou algumas hipóteses com base nas evidências históricas brasileiras. Em primeiro plano, considerou-se que a heterogeneidade de preferências do eleitorado fosse um impeditivo para eleição de governos com plataformas redistributivas. Se regimes democráticos trazem a possibilidade da inserção de um pacote de reformas estruturais, eles também apresentam uma série de complexidades, justamente porque existe pluralidade e debate. Em outras palavras, o Estado está sujeito a sofrer interferências de diversos grupos com diferentes preferências políticas, o que não assegura que a questão redistributiva esteja entre eles.

No entanto, descarta-se a hipótese de ausência de preferência do eleitorado por plataformas redistributivas, uma vez que ela somente explicaria as vitórias de Collor, FHC e Bolsonaro, todos alinhados com princípios da direita neoliberal. Nesses casos, o eleitorado deu preferência por agendas que buscavam resolver, de forma mais imediata, as crises econômicas, sem foco na questão da estrutura social. No caso de Collor, ressalta-se ainda o medo de um possível regime socialista. Em relação a FHC, o sucesso do Plano Real e o imediato aumento no poder de compra da população fez com que o eleitorado vislumbrasse novas melhorias. Já a eleição de Bolsonaro evidencia o descontentamento da população com a máquina política brasileira. Em todos os casos, a vitória se deu em um contexto de competição eleitoral acirrada com o PT, evidenciando a preferência de parte do eleitorado por políticas redistributivas.

A segunda hipótese levantada leva em consideração a expectativa de que governos de esquerda com plataformas redistributivas seriam impedidos de avançar nessa agenda em razão da captura política exercida pelas elites. Nesse caso, o avanço em reformas dependeria de estratégias bem articuladas para contornar a resistência de atores de veto. No entanto, em ambos os governos de Lula e Dilma observa-se a ausência de uma agenda de reforma tributária por parte da cúpula do Governo.

A chegada de Lula ao poder apontava na direção de reformas estruturais, haja vista que, durante toda a sua trajetória como candidato, o ex-presidente se reveste de um discurso que promete a reversão da ordem econômica vigente em prol dos menos favorecidos. Contudo, ao conseguir ser eleito, Lula não se desvencilha do *status quo*, utilizando o cenário econômico favorável para investir em programas sociais, sem precisar confrontar diretamente as elites econômicas por meio de uma reforma tributária. Por exemplo, não houve nenhuma proposta por parte do Executivo para alterar a isenção da tributação sobre lucros e dividendos e grande parte do debate sobre reforma tributária girava entorno da simplificação dos tributos. Dilma, na mesma linha, foi a primeira a sinalizar o interesse em reforma fiscal, mas sem tocar diretamente na estrutura tributária.

Cabe considerar que a Constituição Federal de 1988 prevê o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) em seu texto, porém faculta ao legislador a sua implementação via Lei Complementar. Essa faculdade, no entanto, não foi abraçada por nenhum dos governantes, que optaram por outras estratégias para lidar com o problema fiscal.

Nesse sentido, não se observou, no contexto brasileiro, nenhuma mobilização política para o aumento de impostos sobre os mais ricos, seja via mobilizar popular,

seja via atenuação do antagonismo das elites, como relatado por Fairfield (2013) em outros casos latino-americanos.

Conclui-se, por fim, que o principal fator que explica a implementação de uma agenda redistributiva via reforma tributária é, justamente, a falta de agenda dos governos eleitos após a CF-88. Mas o fato de os governos terem optado por políticas distributivas que não confrontassem diretamente o poder das elites econômicas não elimina a hipótese de captura política exercida por esses atores. Ao contrário, pode indicar um tipo de captura muito mais estrutural e silenciado sobre o poder de agenda desses atores na democracia brasileira.

## CONCLUSÃO

Este trabalho representa o início de uma ampla agenda de pesquisa. Este foi o esforço inicial para identificar os aspectos da *polity* brasileira que influenciam na trajetória de (não) aprovação da esperada Reforma Tributária. A ausência de uma agenda favorável à tributação progressiva em um país extremamente desigual é o verdadeiro elefante branco na sala da democracia brasileira. Dado esse primeiro passo, os estudos devem continuar no sentido de aprofundar as hipóteses levantadas, destrinçando e aprofundando o jogo político entre diversos atores no entorno dessa agenda.

Todos os aspectos abordados aqui revelam a complexidade que cerca um regime plural e democrático, que mobiliza interesses de grupos distintos. Assim, conclui-se que propor que democracias conduzem a uma sociedade mais igualitária, através de políticas redistributivas, pelo menos a princípio, pode parecer uma ideia reducionista e que desconsidera a complexidade estrutural da sociedade e de seus processos políticos e históricos. O sonho da democracia como Robin Hood, isto é, aquela que traria a solução para as desigualdades sociais e de renda foi substituído pela realidade: os obstáculos sociopolíticos enfrentados pelos governos para implementar projetos redistributivos de forma efetiva. Além disso, é válido ponderar que, como atesta o contexto brasileiro recente, as consequências de uma sucessão de políticas econômicas malsucedidas podem não só levar ao agravamento da crise, mas também ao colapso do próprio regime democrático, trazendo o fim da esperança de uma sociedade justa e igualitária.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Maria Hermínia (2004) “A Política Social no Governo Lula”. *Novos Estudos*, n. 70, p. 07-17. Disponível em: < [http://socialsciences.scielo.org/pdf/s\\_nec/v1nse/Maria\\_Herm%EDnia\\_Tavares\\_de\\_Almeida](http://socialsciences.scielo.org/pdf/s_nec/v1nse/Maria_Herm%EDnia_Tavares_de_Almeida) >
- ARRETCHE, Marta (2018) “Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: A Inclusão dos Outsiders”, *Revista Brasileira De Ciências Sociais*, vol. 33 n 96.
- BASTOS, Pedro (2017) “Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia”. *Revista de Economia Contemporânea*, vol.21, no.2, p. 01-63. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/recla/Q64JZq7tHnKDsYGVrYS4mD/?format=pdf&lang=pt>
- BARBOSA, Rogério J. et al (2020). “Crise altera o perfil do trabalho em casa e do teletrabalho. Desi-

- gualdade digital reduz rendimentos e rebaixa atividade econômica”. *Boletim: Rede de Pesquisa Solidária. Políticas Públicas & Sociedade*, vol.16.
- BARREIX, A.; ROCA, J.; VILLELA, L. (2006). “Política fiscal y equidad: Resumen ejecutivo”. In Barreix, Roca e Villela, orgs. *La equidad en América Latina: nuevos desafíos*. Serie Macroeconomía del Desarrollo 119. Santiago de Chile: Cepal.
- BARROS, Ricardo Paes; FOGUEL, Miguel Nathan; ULYSSEA, Gabriel, orgs. (2006). *Desigualdade de renda no Brasil. Uma análise da queda recente*. Brasília: IPEA.
- BATISTA, Alexandre (2016). “Presidencialismo de Coalização e a Crise Brasileira”. *Boletim Politize!*, maio 2016. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/presidencialismo-de-coalizacao-e-atual-crise-brasileira/>>.
- BOITO, Armando (2006) “A burguesia no Governo Lula”. En publicación: *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006. ISBN: 987-1183-56-9 Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basual/C07Boito.pdf>
- CANCIAN, Renato (2013) “Governo Collor de Melo (1990 – 1992) – Presidente Renuncia”. Portal Uol. 20 de dez. de 2013. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia-brasil/governo-collor-de-mello-1990-1992-presidente-renuncia.htm>
- CARDOSO, Fernando Henrique (1990) “A social-democracia – o que é, o que propõe para o Brasil”. Documento elaborado pelo escritório político do senador Fernando Henrique Cardoso sob a coordenação de Eduardo Graeff. 1ª edição São Paulo, mar de 1990.
- CARVALHO, Carlos Eduardo; CELENTANO, Alexandrani-Brami (2007) “A reforma tributária do governo Lula: continuidade e injustiça fiscal”, *Revista Katálysis*, vol. 10, n. 1. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1414-49802007000100006> >
- CASARÕES, Guilherme (2008) “A economia política do governo Collor: discutindo a viabilidade de governos minoritários sob o presidencialismo de coalizão.” p. 06-128. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-20032009-154749/publico/GUILHERME\\_STOLLE\\_PAIXAO\\_CASAROS.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-20032009-154749/publico/GUILHERME_STOLLE_PAIXAO_CASAROS.pdf)
- CAVALCANTI, Daniella; COSTA, Edward, SILVA, Jorge Luís.; SAMPAIO, Raquel. (2016). “Impactos do Programa Bolsa Família na renda e na oferta de trabalho das famílias pobres: uma abordagem usando o efeito quântico de tratamento”. *Economia Aplicada*, 20(2), p. 173-201. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/1413-8050/ea130092>
- CIMINI, F.; CARDOSO, D.; SOUZA, L. (2019). “A captura silenciosa: como as elites econômicas reforçam o paradoxo de Robin Hood no sistema tributário brasileiro”. 43ª Encontro Anual da Anpocs.
- COLOMBO, Luciléia (2008) “Federalismo e reforma tributária no governo Fernando Henrique Cardoso (1994 – 2002)” p. 11 – 219. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/968/1937.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- COMIN, Álvaro (2015). “Desenvolvimento econômico e desigualdades no Brasil”. In Arretche, M., org. *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos*. São Paulo: Editora Unesp/CEM-USP.
- FANDIÑO, Pedro; KERSTENETZKY, Celia. (2019) “O paradoxo constitucional brasileiro: direitos sociais sob tributação regressiva”, *Brazilian Journal of Political Economy*, vol.39 no.2. Disponível em: < <https://www.scielo.br/rj/rep/a/RJR4jBLCdpDtBL88zDz3jhH/?lang=pt> >
- FAIRFIELD, Tasha (2010). *Business Power and Tax Reform: Taxing Income and Profits in Chile and Argentina*. University of Miami Press.
- FAIRFIELD, Tasha (2013) “Going where the money is”, *World Development*, vol 47, p 42-57. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.02.011>> Repositório IPEA. “Desigualdade de Renda no Brasil: Uma Análise da Queda Recente”. Organizadores: Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel, Gabriel Ulyssea. – Brasília: Ipea, 2006. 2 v.: gráfs., tabs. 446
- FIGUEIREDO, Guilherme Rodrigues de; SALLES, Fernanda Cimini; ROMERO, João Prates (2019). “Economia política da reforma trabalhista brasileira”. *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política*, v29, n.3.
- GOMÉZ-SABAINI, J.; J. P. Jiménez; D. Rossignolo (2012). “Imposición a la renta personal y equidad

- en América Latina: nuevos desafíos”. *Serie Macroeconomía del Desarrollo* 119. Santiago de Chile: Cepal.
- International Monetary Fund – IMF (2011). *Western Hemisphere: Shifting Winds, New Policy Challenges*. Washinton, DC: IMF.
- LIMA, Marcia; PRATES, Ian (2015). “Desigualdades raciais no Brasil: um desafio persistente”. In Arretche, M., org. *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos*. São Paulo: Editora Unesp/CEM-USP.
- MACARINI, José Pedro (2007) “A política econômica do Governo Sarney: o colapso do Plano Cruzado (1986-1987)”. Texto para Discussão. IE/UNICAMP n. 128, ago. 2007. ISSN 0103-9466. 2007.
- MACARINI, José Pedro (2009) “A política econômica do governo Sarney: os planos Cruzado (1986) e Bresser (1987)”, IE/UNICAMP n. 157, p. 02-63.
- MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro H. G. F.; CASTRO, Fabio Avila (2015a). “O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares, 2006-2012”. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 58 (1): 7-36.
- MEDEIROS, Marcelo; Souza, Pedro H. G. F.; CASTRO, Fabio Avila (2015b). “A estabilidade da desigualdade de renda no Brasil, 2006 a 2012: estimativa com dados do imposto de renda e pesquisas domiciliares”. *Ciência & Saúde Coletiva*, 20 (4): 971-986.
- MELTZER, Allan H.; RICHARD Scott, F. (1981) “A rational theory of the size of government.” *Journal of Political Economy* 89: 914–27.
- MORGAN, Marc; CARVALHO Júnior, Pedro (2021) “Tributação da riqueza: princípios gerais, perspectivas internacionais e lições para o Brasil”, *Brazilian Journal of Political Economy*, vol.41, no.1, 2021. Disponível: < <https://www.scielo.br/fj/rep/a/jbJDF7pfxY6kcg5sGYMtRGN/?lang=en>>
- OLIVEIRA, Dalila A. (2011) “Das políticas de governo às políticas de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira”, *Educação e Sociedade*, vol. 32, n. 115, p. 323-337.
- ORAIR, Rodrigo; GOBETTI, Sérgio (2016) “Reforma tributária no Brasil”, *Novos estudos*, v.37 n.02, p. 213-244.
- OXFAM (2019) “El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder”. *Guía de análisis de la captura de políticas y su efecto sobre la desigualdad*.
- PEREIRA, Ana Elisa; SHIKIDA, Cláudio; RIBEIRO, Felipe; NAKABASHI, Luciano (2015) “A eleição de Dilma em 2010 e seus determinantes: evidências empíricas do Programa Bolsa Família”. *Revista Análise Econômica*, v. 33, n. 64, p. 111-142. Disponível em: <<https://doi.org/10.22456/2176-5456.40076>>
- PERRY, G.; ARAS, O.; LOPEZ, H.; MALONEY, W; SERVEN, L. (2006). *Poverty reduction and growth: virtuous and vicious circles*. The World Bank.
- PRATES, Ian; BARBOSA, Rogério (2020) “The Impact of COVID-19 in Brazil: Labour Market and Social Protection Responses”. *The Indian Journal of Labour Economics*, p. 31.55. Disponível em: <link.springer.com/article/10.1007/s41027-020-00252-3>
- PRZEWORSKI, A. (2007). “Political rights, property rights, and economic development”. In *Democracy and Development Seminars*. Princeton University.
- SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes; ALMEIDA, Acir (2017). “Mobilidade do capital, atores de veto e redistribuição na América Latina durante a virada à esquerda”. *IPEA, Texto para Discussão*.
- TOSTES, Suzane (2010) “Conflitos e lutas entre classes sociais no Governo Sarney (1985-1989)”. *Anais do IV Simpósio Lutas Sociais na América Latina*, p. 92-101. Disponível em: [http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/anais\\_ivsimp/gt2/10\\_SuzaneTostes.pdf](http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/anais_ivsimp/gt2/10_SuzaneTostes.pdf)

